

# 2022 / Friedensfähig in Kriegszeiten / friedensgutachten

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

[transcript]



# 2022 / Friedensfähig in Kriegszeiten / friedensgutachten

BICC Bonn International Centre for Conflict Studies
HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
INEF Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

# 2022 / friedensgutachten

## ↓ EMPFEHLUNGEN



1 **Jetzt für die Zeit nach dem Krieg planen** Der Krieg in der Ukraine könnte noch lange andauern. Schon jetzt ist es wichtig, die Zeit danach vorzuplanen. Es braucht Strategien, wie Europa aus dem Krieg zurück in eine Friedensordnung findet.

2 **Risiko nuklearer Eskalation durch Verzicht auf nuklearen Ersteinsatz der NATO verringern** Es gilt weiterhin: Ein Atomkrieg kann nicht gewonnen werden und darf nie geführt werden. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, die weitere Verbreitung und den Ausbau nuklearer Arsenale zu verhindern.

3 **Druck auf Russland, um ernsthafte Verhandlungen zu ermöglichen** Sanktionen und militärische Unterstützung für die Ukraine müssen dem Zweck dienen, Russland zu einem verlässlichen Waffenstillstand und langfristig zu einer Friedenslösung zu bewegen, die Völkerrechtsbruch nicht belohnt.

4 **Sanktionen müssen klar kommuniziert und ihr (Miss-)Erfolg überwacht werden** Die zunehmende Nutzung von Sanktionen im Kontext einer wertebasierten Außenpolitik ist nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird.

5 **Diplomatie und regionale Organisationen für Konfliktbearbeitung stärken** Neben dem Ukraine-Krieg prägen internationalisierte Bürgerkriege und dschihadistische Gewalt nach wie vor das Konfliktgeschehen weltweit. Sie erfordern diplomatische Initiativen, eine restriktive Rüstungsexportpolitik sowie die die Stärkung regionaler Organisationen.

6 **Feministische Außenpolitik notwendiger denn je** Im russischen Angriffskrieg zeigt feministische Außenpolitik Perspektiven auf, die über die Renaissance von Abschreckung, Aufrüstung und Sanktionierung hinausreichen.

7 **Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) muss über Wehrhaftigkeit hinausgehen** Eine vorausschauende Sicherheitspolitik ist global auszurichten. Sie sollte den Folgen des Klimawandels entgegenwirken und dem Globalen Süden faire Entwicklungschancen ermöglichen.

8 **Grundrechtsorientierte Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen notwendig** Die Evaluierung der Sicherheitsgesetze muss unabhängig erfolgen. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission“ begleitet und eine systematische und zeitnahe „Überwachungsgesamtrechnung“ erstellt werden.

# STELLUNGNAHME /
# Friedensfähig in Kriegszeiten /

Der russische Angriff auf die Ukraine verfolgt imperiale Ziele und trägt Züge eines Vernichtungskriegs. Er bringt Leid und Zerstörung über die Menschen im Land. Zugleich erschüttert er die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung und macht deren Revision unumgänglich. Die Auswirkungen des Krieges sind weltweit zu spüren: Das Krisenmanagement im Konflikt über die atomaren Anlagen im Iran stockt, Regionalkonflikte werden durch Großmachtrivalitäten überlagert, Handelsbeziehungen sind unterbrochen und die Ernährungssicherheit in vielen Abnehmerländern ukrainischer und russischer Erzeugnisse ist gefährdet.

Zum dritten Mal seit dem Ende der 1980er Jahre steht die Welt vor einer Zeitenwende: Gab es mit dem Fall der Berliner Mauer zunächst für ein Jahrzehnt lang Hoffnungen auf eine liberal geprägte Weltfriedensordnung, so brachte der 11. September 2001 die Ernüchterung: Gegenüber terroristischen Attentaten dschihadistischer Gruppen war sogar die zu dieser Zeit unbestrittene Weltmacht USA verwundbar. Der tektonische Wandel im Zuge des russischen Angriffskriegs macht klar: Die Rivalität zwischen den Großmächten USA, Russland und China der 2010er Jahre ist in eine unmittelbare Konfrontation übergegangen. Die Folgewirkungen sind nicht nur militärisch und politisch, sondern auch ökonomisch spürbar. Die scharfen westlichen Sanktionen gegenüber Russland haben Rückwirkungen auf die internationale Finanzwirtschaft und den Welthandel. Und der Umstand, dass Russland und die Ukraine zentrale Exporteure für Weizen und Mais sind, gefährdet die Ernährungssicherheit unter anderem im Nahen Osten und in Afrika.

Der Angriffskrieg auf die Ukraine hat weltweit politische, ökonomische und soziale Folgen

Gibt es Möglichkeiten, die Logik von Konfrontation und Krieg zu überwinden oder zumindest abzumildern? Wie kann die erste nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands die notwendige Balance zwischen Verteidigungs- und Friedensfähigkeit finden? Diesen Fragen widmet sich das diesjährige Friedensgutachten.

## ↘ DRUCK AUF RUSSLAND MIT DEM ZIEL, ERNSTHAFTE VERHANDLUNGEN ZU ERMÖGLICHEN

Der Westen hat mit außerordentlich harten Sanktionen und der Lieferung zunehmend schwerer Waffen dazu beigetragen, dass Russland bislang (Stand 4. Mai 2022) militärisch nur begrenzt erfolgreich war. Mit dem Stocken des russischen Vormarschs haben sich aber nicht nur Russlands Kriegsziele, sondern auch die Kriegsziele des Westens gewandelt. Verstärkt ist von der Möglichkeit eines militärischen Sieges der Ukraine und der Schwächung Russlands über den gegenwärtigen Krieg hinaus die Rede. Abgesehen davon, dass damit das Rechtfertigungsnarrativ Putins bedient wird, der Westen habe es schon immer auf die Niederwerfung Russlands abgesehen gehabt, könnten solche Absichten die Risikobereitschaft der russischen Führung erhöhen. Angesichts nicht zuletzt nuklearer Eskalationsgefahren sollte das Ziel des Westens deshalb sein, die Kosten des Krieges für Russland durch militärische Unterstützung der Ukraine, ökonomische Sanktionen und diplomatische Isolierung zwar hoch zu treiben, gleichzeitig aber diplomatische Auswege aus dem Krieg aufzuzeigen, so dass sich die russische Führung zu Verhandlungen bereitfindet.



Auch wenn ein Waffenstillstand und sogar ein Friedensschluss gelängen, gibt es keinen einfachen Weg zurück zu einer kooperativen Friedens- und Sicherheitsordnung in Europa. Die Beziehungen zu Russland werden sich zunächst auf Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung stützen und erst langsam, wenn überhaupt, wieder kooperative Elemente aufweisen können. Die notwendige „Zeitenwende" sollte sich aber nicht allein auf militärische Aspekte konzentrieren, sondern auch zur Entwicklung neuer diplomatischer und rüstungskontrollpolitischer Konzepte dienen. Gleichzeitig darf der neue Fokus auf Landes- und Bündnisverteidigung nicht auf Kosten der Bereitschaft gehen, international Verantwortung zu übernehmen. Zu diesem Zweck sind angemessene Investitionen in Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und zivile Krisenprävention notwendig.

Die „Zeitenwende" muss auch neue diplomatische und rüstungskontrollpolitische Konzepte hervorbringen

## ↘ GEFAHREN DES WETTRÜSTENS

Der Ukraine-Krieg erhöht massiv das Risiko einer nuklearen Eskalation. Und das zu einer Zeit, in der der Zustand der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle ohnehin kritisch ist. Kernwaffenarsenale wachsen in einigen Staaten kontinuierlich an; in den USA und Russland verlangsamte sich ihre Reduktion. Viele Staaten entwickeln zudem neue Trägersysteme. Abrüstungsbestrebungen der Kernwaffenstaaten fehlen weitgehend, fast alle bilateralen Rüstungskontrollmechanismen wurden aufgegeben. Auch das nukleare Nichtverbreitungsregime steht vor Schwierigkeiten. Die Verhandlungen etwa mit dem Iran über dessen Atomprogramm stocken.

Doch gerade in Krisenzeiten gilt: Internationale Bemühungen um nukleare Deeskalation, Abrüstung und Rüstungskontrolle brauchen dringend neue Impulse. Maßnahmen sind in drei Bereichen notwendig. Kurzfristig gilt es für die Bundesregierung, die Gefahr einer nuklearen Eskalation so gering wie möglich zu halten. Dazu kann ein öffentlicher Verzicht

der NATO auf einen Erstschlag dienen. Nukleare Aufrüstung muss weiterhin vermieden werden, Kernwaffenbestände sollten auf aktuellem Niveau eingefroren werden. Das Format Ständige Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (P5-Format) sollte als Gesprächsforum bestehen bleiben. Deutschland kann in all diesen Aspekten auf Alliierte einwirken.

Auch wenn die nukleare Teilhabe angesichts der gegenwärtigen Bedrohungslage nicht zur Debatte steht, muss sie mittelfristig auf der Agenda bleiben. Taktische Nuklearwaffen erhöhen generell das Eskalationsrisiko und Deutschland muss darüber debattieren, ob und wie es langfristig unter dem nuklearen Schutzschirm bleiben möchte. Deutschland sollte darauf hinwirken, die Rolle taktischer Kernwaffen in Ost und West zu reduzieren und die Funktion von Atomwaffen auf die Abschreckung von Nukleareinsätzen der Gegenseite zu konzentrieren.

Nach langem Zögern hat sich die Bundesregierung wie viele NATO- und EU-Partner im aktuellen Krieg zur Lieferung von schweren Waffen an die Ukraine entschieden. Dies erscheint aus der gegenwärtigen militärischen Lage in der Ukraine nachvollziehbar, um der russischen Offensive zu begegnen. Allerdings muss im zeitlichen Verlauf und entsprechend des Konfliktkontexts kontinuierlich überprüft werden, inwiefern Waffenlieferungen in die Ukraine sinnvoll und nicht kontraproduktiv sind. Die Unterstützung der Ukraine bei der Verteidigung ihrer territorialen Integrität ist zentral, doch zugleich gilt der Imperativ, die Gefahr einer nuklearen Konfrontation, eine weitere Ausweitung des Krieges und nachfolgend auch die Proliferation der gelieferten Waffen in andere Konfliktregionen zu vermeiden. Nicht zuletzt sind die Waffenlieferungen durch das Selbstverteidigungsrecht der Ukraine nach Art. 51 der VN-Charta legitimiert und dürfen nicht dazu dienen, eine ansonsten restriktive Rüstungsexportpolitik aufzuweichen.

Waffenlieferungen an Ukraine müssen kontinuierlich auf ihre Wirkung überprüft werden

Schließlich darf der Krieg in der Ukraine die Ausrichtung auf heute unerreichbar scheinende Ziele nicht überdecken. Eine dauerhaft friedliche Welt ist nur durch langfristige Abrüstung von Kernwaffen zu erreichen. Der Bundesregierung kommt eine besondere Rolle als Brückenbauerin zu: zwischen Mitgliedern des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV) und des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV), zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten sowie innerhalb der EU und der NATO. Durch Vermittlung können Bedingungen geschaffen werden, die langfristig wieder einen Weg zu Rüstungskontrolle und Abrüstung eröffnen. Auch Investitionen in Bildung zu Abrüstung und breite Aufklärung über die zerstörerischen Potenziale von Kernwaffen sind dafür unerlässlich.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag eine „abrüstungspolitische Offensive" versprochen. Vieles ist anders, seit Russland seinen Angriff auf die Ukraine begonnen hat. Eines ist jedoch weiterhin klar: Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen und darf nicht geführt werden. Daher sind zu jeder Zeit alle Chancen für eine Reduktion und Eliminierung nuklearer Risiken zu nutzen.

Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen und darf nicht geführt werden

## ↘ SANKTIONEN: EIN ZWEISCHNEIDIGES SCHWERT

Der russische Angriffskrieg hat aus Sicht der NATO- und EU-Mitgliedsstaaten die militärische Unterstützung der Ukraine und Sanktionen gegen Russland in den Mittelpunkt der Debatte gerückt. Sanktionen sind ein zentrales außenpolitisches Instrument, um Druck auf regelverletzende Staaten auszuüben und Verhaltensänderungen herbeizuführen. Allerdings können Sanktionen allein keine Krisen lösen. Vielmehr müssen Sanktionen in eine Gesamtstrategie eingebettet werden. Zudem gilt: unmittelbare, kurzfristige Verhaltensänderungen erzwingen Sanktionen selten. Sie sind aber durchaus geeignet, mittel- und langfristig Handlungsspielräume einzuschränken. Außerdem sind Sanktionen ein wichtiges normatives Instrument: Mittels Sanktionen signalisieren Staaten ihre eigene normative Verpflichtung, für eine regelbasierte Ordnung einzutreten, um zu verhindern, dass fortgesetzte Regelverletzung selbst zur Regel wird.

Sanktionen müssen in übergreifende Strategie eingebunden sein

Die Sanktionen gegen Russland sind in eine solche Strategie eingebettet, denn sie bilden im Tandem mit Waffenlieferungen den Versuch, eine Niederlage der Ukraine zu verhindern, ohne direkt in den Krieg eingreifen zu müssen und letztlich auch zu können. Beides, militärische Unterstützung und Sanktionen sollen das Kosten-Nutzen-Kalkül der russischen Führung verändern, um sie zu ernsthaften Gesprächen über eine Verhandlungslösung dieses Krieges zu bewegen.

Zugleich sind diese Sanktionen in vielerlei Hinsicht außergewöhnlich. Zum einen ist die historisch präzedenzlose Härte der Sanktionspakete zu nennen wie auch die Geschwindigkeit, mit der sie zustande gekommen sind. Zum anderen sind diese Sanktionen untypisch, weil sie – anders als das Gros der verhängten Sanktionen weltweit – eine Großmacht treffen, die weit mehr Möglichkeiten hat, Sanktionsdruck abzumildern und Gegensanktionen zu ergreifen, wie das Russland etwa mit dem Gas-Lieferstopp an Polen und Bulgarien Ende April gemacht hat.

Sanktionen sind dann am erfolgreichsten, wenn sie multilateral verhängt und durchgesetzt werden und wenn der sanktionierte Staat wirtschaftlich abhängig von den sanktionierenden Staaten ist. Das ist bei Großmächten wie Russland selten der Fall, darum können diese Sanktionen bestenfalls mittelfristig Handlungsspielräume einschränken. Sie sollten gleichermaßen unter der Zielperspektive gesehen werden, andere Staaten davon abzuhalten, ebenfalls die Regeln zu verletzen. Auch dafür ist es notwendig, Sanktionen engmaschig zu begleiten und zu überwachen, um festzustellen, ob (Teil-)Ziele überhaupt erreicht werden und um negative humanitäre Folgen zu begrenzen. Im Sinne wertebasierter Außenpolitik ist die zunehmende Nutzung von Sanktionen nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird. Die sanktionierenden Staaten sollten zudem deutlich kommunizieren, unter welchen Bedingungen Sanktionen teilweise oder ganz zurückgenommen werden. Ein Kriterium dafür sollten substanzielle Verhandlungsfortschritte wie der Rückzug der russischen Truppen hinter vereinbarte Linien und die Aushandlung eines stabilen und international überwachten Waffenstillstands sein.

## ↘ ZAHL DER GEWALTKONFLIKTE IN DER WELT WEITERHIN HOCH

Der Ukraine-Krieg überschattet viele andere Gewaltkonflikte in der Welt, die ebenfalls dringend friedenspolitischen Engagements bedürfen. Eine hohe Anzahl laufender innerstaatlicher Konflikte ist davon geprägt, dass Drittstaaten militärisch eingreifen – etwa die USA und Russland, aber auch Regionalmächte wie die Türkei oder Saudi-Arabien. Um diese Konflikte nicht weiter zu eskalieren, sollte die Bundesregierung auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik achten. Das geplante Rüstungsexportkontrollgesetz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung und sollte schnell umgesetzt werden.

Der Ukraine-Krieg sollte dabei eine wichtige Erkenntnis nicht überlagern: Der diplomatische Einsatz zur Bearbeitung von Konflikten bleibt prioritär. Die Bundesregierung hat mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (2017) der friedlichen Konfliktbearbeitung eine große Bedeutung beigemessen. Dies ist umso wichtiger, als die Anzahl der Gewaltkonflikte nicht zurückgegangen ist. Dabei spielen internationalisierte und dschihadistische Gewaltkonflikte eine herausgehobene Rolle.

Besonders in Afrika prägen dschihadistische Gruppen das Konfliktgeschehen. Der religiöse und transnationale Geltungsanspruch dieser Gruppen stellt die staatliche Ordnung wie auch die internationale Konfliktbearbeitung vor große Herausforderungen. Dschihadistische Konflikte werden in der Regel, so auch in den Leitlinien der Bundesregierung, im Kontext der internationalen Bekämpfung des Terrorismus wahrgenommen. Dies ist zwar nicht falsch, springt aber zu kurz. Denn es gibt beachtliche Unterschiede unter dschihadistischen Gruppen. Die Bundesregierung sollte sich daher für Verhandlungen mit jenen Gruppen einsetzen, die sich vom transnationalen Dschihadismus und der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung distanziert haben. In diesen Fällen können die internationalen Akteure den Interessen lokaler Dschihadist:innen in Verhandlungen entgegenkommen, auch wenn der Weg zu einer nachhaltigen Lösung der Konflikte weit ist.

Dschihadistische Gewalt stellt eine der größten Herausforderungen im globalen Konfliktgeschehen dar

Eine besondere Bedeutung in der friedlichen Bearbeitung von Konflikten kommt den Regionalorganisationen (AU, ECOWAS) zu, gerade auf dem afrikanischen Kontinent. Diese gilt es finanziell, aber auch politisch zu unterstützen und in internationale Strategien einzubinden.

## ↘ FEMINISTISCHE AUSSENPOLITIK NÖTIGER DENN JE

Die neue Bundesregierung der SPD, Grünen und FDP hat sich im Koalitionsvertrag von November 2021 darauf verständigt, eine feministische Außenpolitik („Feminist Foreign Policy“) anzustreben. Sie folgt damit Ländern wie Schweden, Kanada, Frankreich, Mexiko, Spanien und Luxemburg, die diese Zielsetzung in unterschiedlichen Varianten verfolgen.

In Anbetracht zunehmender Angriffe auf Demokratie und Menschenrechte ist feministische Außenpolitik nicht nur zeitgemäß, sondern auch dringend erforderlich. Sie weist nicht zuletzt in Zeiten des Krieges Wege auf, Konfliktdynamiken besser zu verstehen und Gegenstrategien zu entwickeln. So kann sie etwa im russischen Angriffskrieg gegen die

Ukraine imperiale Ansprüche entschlüsseln, die auch aus einem gefährlichen Verständnis von Männlichkeit resultieren. Feministische Außenpolitik zeigt Perspektiven auf, die über die Renaissance von Abschreckung, Aufrüstung und Sanktionierung hinausreichen. Zudem rückt sie in den Blick, wer im Krieg besonderem Leid ausgesetzt ist und wessen Rechte entsprechend gestärkt werden müssen.

Feministische Außenpolitik zielt darauf ab, internationale Politik geschlechtergerecht und inklusiv zu gestalten und Alternativen zum Patriarchat und zu militarisierter Männlichkeit aufzuzeigen. Dazu müssen die Stimmen von marginalisierten Gruppen im sicherheitspolitischen Diskurs gehört und in Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Repräsentanz stärkt Völkerrecht und Menschenrechte und schafft nachhaltigen Frieden.



Feministische Außenpolitik zielt auf eine inklusive und geschlechtergerechte internationale Politik

Gewaltprävention aus einer feministischen Perspektive bedeutet nicht nur, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen anzugehen. Vielmehr stehen tief verankerte Diskriminierungsformen aufgrund von Geschlecht, Sexualität, Religion, Herkunft oder Nationalität im Mittelpunkt. Diese Gewaltformen kommen verstärkt in Staaten vor, die kriegszerrüttet sind. Doch sind auch Gesellschaften in Transitions- und Friedensphasen betroffen. Oftmals spielt sich Gewalt verdeckt ab, wie zuletzt der weltweite Anstieg von häuslicher Gewalt und Rassismus während der Covid-19-Pandemie gezeigt hat.

Eine feministische Außenpolitik geht einher mit feministischer Entwicklungspolitik, die mit Partner:innen auf Augenhöhe verhandelt. Auch in der Innenpolitik muss dieser Ansatz feministischer Politik fortgesetzt werden. Denn feministische Außenpolitik ist nur glaubhaft, wenn im eigenen Land Diskriminierung in all ihren Facetten bekämpft wird und jede:r gesehen wird. Hierzu gehört, Femizide zu bekämpfen, die Gleichberechtigung von LGBTQI*-Personen (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Intersexual) zu stärken und dem Gender-Backlash, angetrieben durch rechtspopulistische und konservativ-reaktionäre religiöse Bewegungen, zu begegnen.

## ↘ NATIONALE SICHERHEITSSTRATEGIE

Feministische Außenpolitik sollte auch Teil der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) werden, die die Bundesregierung zurzeit unter dem Titel „Die Sicherheit der Freiheit unseres Lebens“ diskutiert. Im Zeichen der russischen Aggression gegen die Ukraine wird es dabei entscheidend sein, Wehrhaftigkeit mit Perspektiven für eine Kriegsbeendigung zu verbinden, mithin: friedensfähig in Kriegszeiten zu sein. Nur so wird es gelingen, eine neue Friedensordnung in Europa zu schaffen.

Zugleich sollten weitere Elemente in die NSS aufgenommen werden, denn die umfassenden Sicherheitsherausforderungen der 2020er Jahre haben globale Dimensionen. Erstens geht es um eine vorausschauende Gewaltprävention, die vor allem die Rückwirkungen des Klimawandels auf besonders verwundbare und häufig fragile Staaten in den Blick nimmt. Dabei sind verstärkt frühzeitige Anpassungsmaßnahmen an nicht mehr abwendbare Klimaänderungen vonnöten. Zweitens ist die fortwährende Beteiligung Deutschlands an multilateralen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung, Stabilisierung und Konflikt-

transformation im wohl verstandenen Eigeninteresse. Denn internationales Engagement bei der Friedensförderung kann zum Absinken von Gewaltniveaus beitragen und Wege zu friedlicher Entwicklung in kriegszerrütteten Gesellschaften eröffnen. Drittens liegt eine der Ursachen vieler Gewaltkonflikte in einem ungerechten internationalen System, dessen Bekämpfung einen konzertierten Einsatz unter anderem von Entwicklungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik erfordert.



## ↘ DEMOKRATISCHE KONTROLLE INNERSTAATLICHER SICHERHEITSINSTITUTIONEN STÄRKEN

Innerstaatliche Sicherheitsinstitutionen haben in demokratischen Gesellschaften eine ambivalente Stellung: Sie sind notwendig zur Gefahrenabwehr und zum Schutz demokratischer Verfahren und Institutionen, etwa in der Auseinandersetzung mit extremistischen und antidemokratischen Kräften, wie sie sich gegenwärtig auch in der Corona-Pandemie gezeigt haben. Durch ihre umfangreichen Kompetenzen können Sicherheitsbehörden aber auch eine potenzielle Gefahr für individuelle Freiheiten darstellen oder den gewaltfreien Konfliktaustrag erschweren.

Mit dem schrittweisen Ausbau der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ging ein Ausbau ihrer Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten einher. Ein immer breiteres Verständnis von Sicherheit wurde begleitet von einer Zunahme der Behörden mit Sicherheitsaufgaben und der Politikfelder, in denen sie tätig werden.

Viele Maßnahmen orientieren sich am Prinzip der Vorbeugung und an der Vorstellung, dass Gefahren im Voraus erkannt und bereits vor ihrem Eintreten verhindert werden können. Auch die Polizei wurde in diese Sicherheitskonzepte zunehmend eingebunden und ihre Handlungsmöglichkeiten immer weiter in das Vorfeld von Straftaten verschoben.

Indem sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse erweitert und die grenzüberschreitende Überwachung sowie der Einsatz moderner Technologien ausgebaut werden, gewinnt die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an Bedeutung, steht aber auch vor neuen Herausforderungen. Kontrolle bedeutet dabei nicht nur politische Aufsicht durch Parlamente und Kontrollgremien oder gerichtliche Überprüfungen, sondern auch öffentliche Kontrolle durch Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft oder Whistleblower:innen.

Gerade in Krisenzeiten ist eine grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik notwendig. Die Ampelkoalition erkennt dies grundsätzlich an und betont die demokratische Kontrolle der Sicherheitsbehörden, die Effizienz ihres Handelns sowie die Evaluation von Sicherheitsgesetzen. Dieser Grundtenor bleibt aber im Detail der Verfahren, der Zusammensetzung einzelner Gremien und hinsichtlich Transparenzvorgaben ausbaufähig und im Bereich der Reflexion nachrichtendienstlicher und sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit auf internationaler und europäischer Ebene unscharf.

Die im Koalitionsvertrag angekündigten Vorhaben müssen konkretisiert und demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle gestärkt werden. Die Evaluierung der inzwischen kaum noch überschaubaren Fülle an Sicherheitsgesetzen muss unabhängig erfolgen und in eine breitere öffentliche Debatte eingebettet werden. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission" begleitet und eine systematische und zeitnahe „Überwachungsgesamtrechnung" erstellt werden. Die institutionelle Aufhängung, die Verfahren der Besetzung und der Arbeitsweisen der Evaluationsgremien bleiben allerdings noch im Dunkeln. Die genaue Rolle einer ebenfalls im Koalitionsvertrag aufgeführten interdisziplinären Bundesakademie ist noch gänzlich unklar.

Die demokratische, rechtsstaatliche Kontrolle der Sicherheitsbehörden muss weiter verstärkt werden



## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine bringt nicht nur unermessliches Leid mit sich. Er bedroht die Fundamente der europäischen und auch der globalen Friedensordnung. Wehrhaftigkeit und die Stärkung von Kapazitäten zur Selbstverteidigung gewinnen an Bedeutung. Doch dürfen in der „Zeitenwende" ebenso wie in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie friedenspolitische Erkenntnisse nicht über Bord geworfen werden. Friedensfähig ist nur, wer über die Kriegslogiken hinausdenkt und diplomatische Optionen entwickelt, Gewaltkonflikte zumindest einzufrieren, um sie mittel- bis langfristig zu lösen. Militärische Unterstützung und Sanktionen sind wichtige Instrumente, um Druck auszuüben. Doch müssen sie in eine diplomatische Strategie eingebettet sein, die in der Lage ist, auf Verhaltensänderungen der Gegenseite zeitnah und sensibel zu reagieren. Nicht zuletzt ist im Zeichen der atomaren Bedrohung essenziell, die Gefahren einer weiteren Eskalation bei allen Entscheidungen im Auge zu behalten.

Die aktuellen Friedensbedrohungen reichen über den Ukraine-Krieg hinaus. Internationalisierte Bürgerkriege und dschihadistische Gewalt dürfen aufgrund des Ukrainekrieges nicht in Vergessenheit geraten, da sie das Konfliktgeschehen weltweit stark prägen. Hier sind diplomatische Initiativen gefordert sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Beachtenswert ist zudem, dass viele der Kriege tief verankerte Dominanzverhältnisse zwischen den Geschlechtern widerspiegeln und nachhaltiger Frieden nur eine Chance haben wird, wenn benachteiligte Gruppen Gehör finden und mitentscheiden können. Nicht zuletzt beginnt Friedensfähigkeit im Inneren. Eine zentrale Aufgabe ist es, angesichts des Bedeutungszuwachses von Sicherheitsbehörden deren Wirken demokratisch und rechtsstaatlich zu kontrollieren.

## Autor:innen

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

## ↓ RECOMMENDATIONS

1 **Start planning now for when the war is over** The war in Ukraine could continue for some time yet. Now is the time to start planning for after the conflict. Europe needs strategies for how to make the transition from war to peace again.

2 **Reduce the risk of nuclear escalation through a NATO no-first-use policy** The fact remains that a nuclear war can never be won and should not be waged in the first place. Germany must work toward preventing further nuclear proliferation and the expansion of nuclear arsenals.

3 **Exert pressure on Russia to to make serious negotiations happen** Sanctions and military aid for Ukraine must serve the purpose of bringing Russia to the negotiating table to discuss a ceasefire and, in the longer term, a peaceful resolution to the conflict.

4 **Sanctions must be communicated clearly and the success and failure thereof monitored closely** The increasing use of sanctions in the context of value-based foreign policy can only be effective if there is the same commitment to monitoring compliance, humanitarian consequences, and the success and/or failure of any such sanctions.

5 **Strengthen diplomacy and regional conflict resolution organizations** Besides the war in Ukraine, the world continues to be marked by other conflicts in the form of internationalized civil wars and jihadist violence. These call for diplomatic initiatives, restrictive arms export policy, and the strengthening of regional organizations.

6 **Feminist foreign policy is more essential than ever** In Russia's war of aggression on Ukraine, feminist foreign policy has offered fresh perspectives that go beyond the old playbook of deterrence, rearmament, and sanctions.

7 **Germany's National Security Strategy (NSS) must go beyond defensive capability** Far-sighted security policy must have global reach. It must counter the effects of climate change and provide the Global South with equitable development opportunities.

8 **Need for control of security institutions that guarantees protection of basic rights** The evaluation of security laws must be conducted by independent bodies. In future, a commission for the protection of civil liberties („freedom commission") should provide advice on legislative projects and a systematic and timely "overall monitoring report" should be drawn up.

# STATEMENT /

# Capable of Peace in Times of War /

**Russia's invasion of Ukraine pursues imperial objectives and has the hallmarks of a war of extermination, bringing suffering and destruction to the Ukrainian people. At the same time, the attack has shaken the European peace and security framework to the core, making its revision inevitable. The consequences of this war are being felt around the world, with crisis management in the conflict over Iran's nuclear installations stalled, regional conflicts eclipsed by great-power rivalries, trade relations disrupted, and food security in many of the countries importing from Russia and Ukraine at risk.**

For the third time since the late 1980s, the world finds itself on the brink of a paradigm shift. The hopes of a liberal international peace order that were awoken by the fall of the Berlin Wall remained alive for an entire decade, only to be destroyed by the events of 9 /11. They brought the sobering realization that even the USA, at the time the undisputed global power, was vulnerable to the terrorist attacks of jihadist groups. The tectonic shift during the course of the Russian war of aggression against Ukraine has made one thing clear: the rivalry between the great powers of the 2010s—the US, Russia, and China—has turned into direct confrontation. This has not only had military and political spillovers but has also impacted economies around the world. The tough sanctions the West has imposed on Russia have had repercussions for international financial economy and global trade. Moreover, the fact that Russia and Ukraine are key exporters of wheat and maize jeopardizes food security in many regions around the world, including the Middle East and Africa.

The war of aggression against Ukraine has significant political, economic, and social consequences worldwide

Is there any way the dynamics of conflict and war can be resolved or at the very least mitigated? How capable is German and European foreign, security, and development policy of achieving peace during times of conflict—and how capable does it have to be? How can Germany's first National Security Strategy achieve the necessary balance between maintaining the country's defense capabilities and building lasting peace? It is these concerns that the 2022 Peace Report seeks to address.

## ↘ EXERT PRESSURE ON RUSSIA TO FORCE SERIOUS NEGOTIATIONS

By enforcing extremely harsh sanctions and supplying increasingly heavy arms to Ukraine, the West has helped make sure that so far, Russia has only had limited military success in Ukraine (as of May 4, 2022). The faltering Russian advance, however, has caused not only Russia to rethink its war objectives but the West, too. There is increasing talk of the possibility of a military victory for Ukraine and Russia being weakened beyond the present conflict. Quite apart from the fact that this would serve Putin's narrative of justification, i.e., that the West has always sought to defeat Russia, such intentions could in fact make the Russian leadership more likely to take risks. Given the threat of nuclear escalation, in particular, the West should certainly aim to raise the cost of the war for Russia—by providing military aid to Ukraine, imposing economic sanctions, and through the diplomatic isolation of Russia. At the same time, however, the West should also put forward options that enable the conflict to be resolved by diplomatic means, in a way that would make Russian leadership more receptive to serious talks.

That said, even if a ceasefire and a peace agreement were to prove possible, there is no easy way back to a cooperative peace and security framework in Europe. Relations with Russia would initially be based on defense capabilities and deterrence and would only gradually take on cooperative features again, if at all. The necessary paradigm shift should not concentrate solely on military aspects but should also develop new diplomatic and arms control policy concepts. At the same time, however, the new focus on national and mutual defense must not come at the cost of Germany's willingness to accept international responsibility. To this end, suitable investment in development cooperation, humanitarian aid, and civil crisis prevention is needed.

The paradigm change must also bring about new diplomatic and arms control policy concepts

## ↘ DANGERS OF A NEW ARMS RACE

The war in Ukraine dramatically increases the risk of nuclear escalation at a time when nuclear disarmament and arms control is already in a critical condition. The nuclear arsenals of some countries are steadily growing, while in the USA and Russia, nuclear arms reduction has slowed down. What is more, many countries are even developing new strategic delivery systems. Attempts at disarmament in nuclear-weapon states are largely nonexistent, and almost all bilateral arms control mechanisms have been abandoned. The nuclear non-proliferation regime, too, is facing difficulties. Talks with Iran about its nuclear program, for instance, have come to a standstill.

However, especially in times of crisis, it is all the more important to give new momentum to international nuclear de-escalation, disarmament, and arms control efforts. Specific action is needed in three areas. In the short term, the German government should seek to reduce the danger of nuclear escalation to a minimum. The first step to achieving this would be for NATO to adopt a no-first-use policy. Nuclear armament must continue to be avoided and nuclear stockpiles must be frozen at the current level. The five permanent members of the UN Security Council (P5 format) should continue to provide a forum

for discussion. Germany is in a position to influence the other members of NATO in all of these aspects.

Although, in light of the current threat situation, nuclear sharing is not up for debate at the moment, it must remain on the agenda in the medium term. Tactical nuclear weapons inevitably increase the risk of escalation and Germany must discuss whether and how it wishes to remain under the nuclear umbrella in the long term. Germany should work to ensure that tactical nuclear weapons play a lesser role in the East and West and that they function as a deterrent to the other side from nuclear deployment.



After much hesitation, the German government, like many of its NATO and EU partners in this conflict, decided to supply heavy weapons to Ukraine. In light of the current military situation in Ukraine, this seems to be a logical decision with a view to countering the Russian offensive. Nevertheless, over time and depending on how the conflict develops, the situation must be kept under continuous review to make sure that supplying weapons to Ukraine remains a useful course of action and does not become counterproductive. While helping Ukraine to defend its territorial integrity is essential, it is nonetheless imperative that the danger of nuclear confrontation is avoided—likewise the further proliferation of the conflict and consequently also the proliferation of the weapons supplied for this war into other conflict regions. Equally importantly, the weapons deliveries are legitimized by Ukraine's right to exercise self-defense under Article 51 of the UN Charter and may not serve to water down an otherwise restrictive arms export policy.

The effectiveness of supplying weapons to Ukraine must be under continuous scrutiny

Lastly, the war in Ukraine must not obscure the focus on goals that may seem to be out of reach today. Lasting world peace can only be achieved by means of long-term nuclear disarmament. In this context, the German government plays a particularly important role as a bridge builder—between members of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW) and the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), between nuclear weapon states and non-nuclear weapon states, both within the EU and within NATO. Through mediation, conditions can be created that will open up a path to arms control and disarmament again for the long term. Investment in education on disarmament and awareness-raising among the general public on the destructive potential of nuclear weapons are instrumental here.

In its coalition agreement, the German government pledged to conduct a "disarmament policy offensive". But much has changed since Russia began its attack on Ukraine. One thing remains clear, however: A nuclear war can never be won and should not be waged in the first place. With this in mind, all opportunities for reduction and elimination of nuclear risk must be seized at all times.

A nuclear war cannot be won and should never be waged

## SANCTIONS: A DOUBLE-EDGED SWORD

From the perspective of the NATO and EU member states, the Russian war of aggression on Ukraine placed military aid to Ukraine and sanctions against Russia at the center of the debate. Sanctions are a key foreign policy instrument used to exert pressure on states that violate the rules and to bring about changes in behavior. However, sanctions alone are never enough to resolve a crisis. They need to be embedded in an overall strategy. Moreover, sanctions rarely force direct behavioral changes in the short term. What they are well suited for, however, is restricting the room for maneuver that countries have in the medium and long term. In addition, sanctions are a valuable normative instrument: Sanctions are a way for countries to signal their own normative commitment to a rule-based order, to prevent a continued violation of the rules itself from becoming the norm.

Sanctions must be incorporated into an overarching strategy

The sanctions against Russia are embedded in just such a strategy. In fact, combined with weapons supplies, these sanctions constitute an attempt to prevent a Ukrainian defeat without having to, or indeed being able to, intervene in the war directly. Together, military aid and sanctions are aimed at shifting the balance of the Russian leadership's cost-benefit calculation to persuade them to participate in serious talks on a negotiated settlement of the war.

In many respects, however, these sanctions are quite out of the ordinary. The first unusual feature is the historically unprecedented severity of this package of sanctions, and indeed the speed which they were put in place. Second, these sanctions are atypical because—unlike the majority of sanctions applied worldwide—these are imposed on a major power that has access to far more options when it comes to reducing the pressure of the sanctions and imposing countersanctions, as Russia indeed did when it chose to cut off gas supply to Poland and Bulgaria in late April.

Sanctions are most effective when they are imposed and enforced multilaterally and the sanctioned state is economically dependent on the sanctioning states. This is rarely the case with great powers like Russia, which means these sanctions can at best restrict the country's room for maneuver in the medium term. Equally, sanctions should be seen as being a means of deterring other states from violating the rules in a similar manner. This is another reason why it is important that sanctions be carefully and thoroughly monitored to establish whether the objectives or sub-objectives have been achieved and to minimize humanitarian consequences. In keeping with value-based foreign policy, increasing the use of sanctions only makes sense if there is the same commitment to monitoring compliance, humanitarian consequences, and the success and/or failure of any such sanctions. Moreover, the sanctioning states must clearly communicate under what conditions the sanctions may be lifted, whether in part or in full. One criterion in this case should be substantial progress in talks, such as the withdrawal of Russian troops behind an agreed line and the negotiation of a stable and internationally monitored ceasefire.

## ↘ NUMBER OF VIOLENT CONFLICTS WORLDWIDE REMAINS HIGH

The war in Ukraine has overshadowed the many other violent conflicts in the world which also urgently need political interventions if peace is to be achieved. A large number of ongoing intra-state conflicts are characterized by military intervention on the part of third countries—such as the USA and Russia, but also regional powers like Turkey or Saudi Arabia. To prevent these conflicts from escalating any further, it is paramount that the German government pursue a restrictive arms export policy. The planned arms export control law is an important step in this direction and should be implemented without delay.



In this context, it is vital that the war in Ukraine does not obscure one pivotal concept: Diplomatic instruments should always take precedence in the resolution of conflicts. The German government attached great importance to peaceful conflict resolution in its guidelines "Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace" (2017), something that has become all the more imperative given the number of violent conflicts that are showing no signs of abating—internationalized and jihadist violent conflicts playing a particularly prominent role here.

In Africa, in particular, jihadist groups have a major impact on the conflict dynamics. These groups' claims to religious and transnational authority pose significant challenges for states as well as international conflict transformation. As a rule, jihadist conflicts, and this is also the case in the German government's guidelines, are understood in the context of the international fight against terrorism. While this is not wrong, it is not the full picture. There are considerable differences between jihadist groups. The German government should therefore push for talks with those groups that have distanced themselves from transnational jihadism and violence against civilian populations. In these cases, international actors could accommodate the interests of local jihadists in negotiations, even if a lasting solution to conflict seems a long way off.

Jihadist violence is one of the biggest challenges in global conflict dynamics

Regional organizations (African Union, AU; Economic Community of West African States, ECOWAS) play a particularly important role in the peaceful resolution of conflicts, especially on the African continent. This is something that should be supported, both financially and politically, and should be incorporated into international strategies.

## ↘ FEMINIST FOREIGN POLICY IS MORE ESSENTIAL THAN EVER

In the coalition agreement between the SPD, Greens and FDP, the new government agreed to pursue a feminist foreign policy. In this, Germany is following countries such as Sweden, Canada, France, Mexico, Spain, and Luxemburg, who are already pursuing this objective in some shape or form.

In light of the increasing attacks on democracy and human rights, feminist foreign policy is not only timely but in fact urgently needed. Especially during times of conflict, feminist foreign policy can highlight ways of better understanding conflict dynamics and developing counterstrategies. In the Russian war of aggression on Ukraine, feminist foreign policy

can, for example, help decipher imperial ambitions which to some degree also stem from a dangerous understanding of masculinity. Feminist foreign policy offers fresh perspectives that extend beyond the old playbook of deterrence, rearmament, and sanctions. Moreover, it highlights who has endured severe suffering during war and whose rights need to be strengthened accordingly.

Feminist foreign policy aims to make international politics gender equitable and inclusive and offer alternatives to the patriarchy and militarized masculinity. To achieve this, the voices of marginalized groups must be heard in the security policy discourse and incorporated in decision-making processes. Representation strengthens international law and human rights and creates lasting peace.

Feminist foreign policy aims at inclusive, gender-equitable international politics



From a feminist perspective, the prevention of violence not only means tackling gender-specific violence against women. Rather, the focus is on deeply entrenched forms of discrimination based on gender, sexuality, religion, origin, or nationality. These forms of violence are increasingly being seen in war-torn countries, but societies in periods of transition or peace are also affected. Violent acts are often hidden from view, as the recent global increase in domestic violence and racism during the Covid-19 pandemic has shown.

Feminist foreign policy goes hand in hand with feminist development policy where partners negotiate on an equal footing. In domestic politics, too, this policy approach has to be continued. After all, feminist foreign policy will only be credible if discrimination in all its manifestations is also tackled at home and everyone's voice is heard. This includes fighting against femicide, strengthening equality for LGBTQI* people (lesbian, gay, bisexual, transgender, queer, and intersexual), and countering the gender backlash driven by right-wing populist and conservative reactionary religious movements.

## ↘ NATIONAL SECURITY STRATEGY

Feminist foreign policy must also be included in the National Security Strategy (NSS) currently being discussed by the German government, the quintessence of which is "Security for the freedom of our lives". In the context of Russia's aggression against Ukraine, it is vital that the NSS combine defensive capabilities with the prospect of the conflict coming to an end, in doing so demonstrating the capacity for peace in times of war. This is the only way to create a new framework for peace in Europe.

The National Security Strategy must respond to global challenges such as climate change, peacebuilding, and inequality

At the same time, in light of the global dimension of the extensive security challenges we are facing in the 2020s, the NSS also has to incorporate other vital elements such as proactive violence prevention that takes into account the impact of climate change on especially vulnerable and often fragile states. Given that climate change can no longer be averted, what are called for in this context are prompt climate change adaptation measures. The second important element is for Germany to continue to participate in multilateral action promoting peacebuilding, stabilization, and conflict transformation, an approach that is clearly in the country's own interests. In fact, international commitment to peacebuilding can help reduce violence and pave the way to peaceful development

in war-torn societies. Last, one of the underlying causes of violent conflict is an unjust international system, a problem that can only be addressed through a resolute commitment to development, economic, and finance policy, among others.

## ↘ STRENGTHENING THE DEMOCRATIC CONTROL OF DOMESTIC SECURITY INSTITUTIONS



Domestic security institutions play an ambivalent role in democratic societies: They are necessary for protection from security threats as well as to safeguard democratic processes and institutions, for instance against the extremist and antidemocratic forces that came about during the Covid-19 pandemic. Owing to their extensive powers, however, security authorities can also pose a potential danger to individual liberties or make it more difficult to settle a conflict without the use of violence.

The gradual expansion of security institutions' powers after the attacks of 9/11 also brought an increase in the capabilities they have for control and repression. An ever-broader understanding of security was accompanied by an increase in the authorities with security-related responsibilities and the policy areas in which they operate.

Many measures are geared toward the principle of prevention and the notion that threats can be identified ahead of time and prevented even before they happen. The police have also increasingly been incorporated into these security concepts and their scope for action has shifted further and further into the prevention of criminal offenses.

In light of the broader scope of security authorities' powers of intervention, cross-border surveillance, and the use of modern technologies, it is becoming increasingly important to control and oversee security institutions. This, however, is not without its challenges. Control not only means political oversight through parliament and oversight panels or judicial reviews, but also public oversight through the media, civil society organizations, academia, or whistleblowers.

In times of crisis, in particular, security policy based on protecting fundamental rights is of the essence. In principle, the current German coalition government acknowledges this and underlines the importance of democratic control of security authorities, the effectiveness of their actions, as well as the evaluation of security laws. This broad thrust is all well and good, but when it comes to the specifics of the processes, the composition of the individual panels, and transparency requirements, there is certainly room for improvement. Moreover, thoughts and ideas on cooperation between the intelligence and security authorities at international and European levels are also rather vague.

The plans outlined in the coalition agreement must be fleshed out and the coalition partners must strengthen democratic control in accordance with the rule of law. An independent evaluation of what is now a barely manageable abundance of security laws must be conducted and incorporated in a wider public debate. In future, an independent body ("freedom commission") should be set up to provide advice on legislative projects and a

Democratic control of security authorities in accordance with the rule of law is of the essence

systematic and timely “overall monitoring report” produced. The institutional structure, the recruitment process, and the working methods of the evaluation bodies remain hazy, however. The exact role of the interdisciplinary national academy, also presented in the coalition agreement, is similarly unclear.

## CONCLUSIONS



Not only has the Russian war of aggression on Ukraine brought immeasurable suffering. It also threatens the very foundations of both the European and global framework for peace. Defensive capability and a strengthening of self-defense capacities are becoming increasingly important. But in this paradigm shift as well as in the new National Security Strategy, the existing insights into peace policy must not be jettisoned. Achieving peace requires we think beyond the war logic and develop diplomatic options to at least freeze violent conflicts with a view to resolving them in the medium or longer term. Military aid and sanctions are vital instruments that can be used to exert pressure. But they must be embedded in a diplomatic strategy that enables a quick, flexible, and intuitive response to changes in the behavior of the other side. Another key aspect is that, in the context of a nuclear threat, it is essential that every decision made takes the dangers of further escalation into account.

Today’s threats to peace extend beyond the war in Ukraine. Internationalized civil wars and jihadist violence, which continue to strongly influence the dynamics of conflict the world over, must not be forgotten. Here, diplomatic initiatives and restrictive arms export policy are called for. It is also important to point out that in many cases war is a reflection of deeply entrenched relations of dominance between men and women and lasting peace will only have a chance if disadvantaged groups are heard and given an opportunity to participate in decision-making. Lastly, but equally important, the capacity for peace begins at home. Given the increasing importance of security authorities, one of the many crucial tasks will be to provide for democratic control of these bodies and their activities on the basis of the rule of law.

## Authors

Dr. Claudia Baumgart-Ochse
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg



# 2022 / Friedens- und Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende / FOKUS

↓ EMPFEHLUNGEN



**1 Kooperative Sicherheit muss das langfristige Ziel bleiben** Einen schnellen Weg zurück zu einer europäischen Friedensordnung wird es nach dem russischen Angriffskrieg nicht geben. Dennoch bleibt kooperative Sicherheit auf lange Sicht die einzige Möglichkeit, um den weltpolitischen Herausforderungen zu begegnen.

**2 Russland zu Verhandlungslösung bewegen** Anstatt auf eine militärische Niederlage Russlands zu setzen oder gar den Sturz des Putin-Regimes zu propagieren, sollte Russland mittels Sanktionen und militärischer Unterstützung der Ukraine zu einer diplomatischen Bearbeitung des Konflikts bewegt werden.

**3 EU nach innen und außen stärken** In der neuen Sicherheitslage muss die EU ihre Integration nach innen stärken, um ihre drängendsten Aufgaben wie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und die Erweiterungspolitik geschlossen voranzutreiben.

**4 Beschaffungswesen der Bundeswehr muss reformiert werden** Eine Reform des Beschaffungswesens ist für die effektive und effiziente Verwendung des Sondervermögens Bundeswehr unerlässlich. Sie sollte mit Priorität vorangetrieben werden.

**5 Nahrungsmittelversorgung in Krisenregionen sichern** Damit die ukrainischen und russischen Ernteausfälle nicht zu einer Verschärfung der Ernährungslage in Krisenregionen und fragilen Staaten führt, sollte die Bundesregierung Finanzierungslücken für höhere Beschaffungspreise schließen und den Ausbau von Nahrungsmittelverteilung forcieren.

**6 Keinen Systemkonflikt heraufbeschwören** Der Westen sollte vermeiden, den Gegensatz von Demokratie und Autokratie zu einem neuen Systemkonflikt zu überhöhen, um China und Russland nicht unnötigen Anlass zur koordinierten Herausforderung liberaler Ordnungsprinzipien zu geben.

# FOKUS / Friedens- und Sicherheitspolitik nach der Zeitenwende /



Russlands Krieg gegen die Ukraine hat nicht nur unermessliches Leid über die Zivilbevölkerung gebracht und einen souveränen Staat teilweise in Schutt und Asche gelegt. Er hat auch die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung zerstört. Nach dem Krieg muss deshalb nicht nur die Ukraine wieder aufgebaut werden. Es muss auch ein neues Konzept europäischer Sicherheit entwickelt werden, das Verteidigungsfähigkeit mit einer langfristigen Perspektive auf zukünftige kooperative Sicherheitsstrukturen und dauerhaften Frieden verbindet.

## F.1 ↙ Fakten und Interpretationen

Russland hat mit seinem Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 einen völkerrechtswidrigen Krieg begonnen. Dieser Krieg ist von langer Hand vorbereitet worden, und er wird von Russland mit aller Macht und Rücksichtslosigkeit geführt. Trotzdem ist der Widerstand der Ukraine ungebrochen. Die russische Armee musste von der Eroberung Kiews wieder Abstand nehmen, um sich auf Geländegewinne im Südosten des Landes zu konzentrieren. Eine Verurteilung des Überfalls im VN-Sicherheitsrat hat Russland mit seinem Veto verhindert. Aber die VN-Generalversammlung hat Russland verurteilt. Die zwischenzeitlichen Friedensgespräche zwischen Russland und der Ukraine blieben bislang ergebnislos. Gleichzeitig hat Russland wiederholt und in bislang beispielloser Weise mit dem Einsatz von Nuklearwaffen gedroht. Der Krieg ist noch längst nicht zu Ende und eine weitere Eskalation nicht ausgeschlossen. Was sich aber schon jetzt zeigt, ist, dass die bestehende europäische Sicherheitsarchitektur in Trümmern liegt.

Der Westen hat ein direktes militärisches Eingreifen bislang ausgeschlossen aus Sorge vor einer nuklearen Eskalation des Krieges. Jedoch verhängte er massive Sanktionen, die die russische Wirtschaft und individuelle politische Entscheidungsträger:innen empfindlich treffen. Vor allem aber liefert er leichte und zunehmend auch schwere Waffen zur Unterstützung der ukrainischen Verteidigung.

Deutschland hat eine „Zeitenwende“ in der Außen- und Sicherheitspolitik eingeleitet. Es beteiligt sich an den Waffenlieferungen in die Ukraine und investiert massiv in den Ausbau der Bundeswehr. Darüber hinaus beabsichtigt Deutschland, die Abhängigkeit von russischem Erdgas und Erdöl zu reduzieren und schneller auf regenerative Energiequellen umzusteigen.



So klar die Fakten sind, so umstritten ist ihre Interpretation. Für seinen Militäreinsatz macht Russland sich rhetorisch Normen zu eigen, die in der Vergangenheit von westlichen Staaten als Rechtfertigung von Interventionen dienten. Russland behauptet, im Donbass habe ein „Genozid“ an der russischstämmigen Bevölkerung stattgefunden und sein militärisches Eingreifen sei eine Friedensmission. Der Kreml nimmt damit vordergründig etablierte Begriffe auf, verwendet sie aber in anderem Kontext und in missbräuchlicher Weise. Dabei wird auf angebliche „Präzedenzfälle“ verwiesen, die von westlichen Staaten vor allem im Zusammenhang mit dem postjugoslawischen Bürgerkrieg geschaffen worden seien. Die taktische Aneignung internationaler Normen kann das russische Verhalten in der Ukraine aber nicht rechtfertigen. Allerdings sollten auch westliche Staaten bedenken, dass Ausnahmen vom Interventions- und Gewaltverbot, die sie selbst in Anspruch nehmen, von revisionistischen Staaten wie Russland instrumentalisiert werden können.

Der Kreml nutzt missbräuchlich internationale Normen, um den Krieg zu rechtfertigen

Auch innerhalb des Westens und insbesondere in Deutschland wird über die Bedeutung dieses Krieges für die Zukunft gestritten. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie es zu diesem Krieg kommen konnte, ob er hätte verhindert werden können und welche Fehler und Versäumnisse des Westens die russische Aggression verursacht oder begünstigt haben. Dabei stehen sich – idealtypisch – zwei Positionen gegenüber: eine sieht die „Schuld“ vor allem aufseiten der NATO, die Russland strategisch in die Enge getrieben habe; die andere kritisiert vor allem die Beschwichtigungspolitik des Westens, die Russland zu immer offensiveren und riskanteren Handlungen ermutigt habe.

Die erste Position behauptet, der Westen habe sein Versprechen gebrochen, nach Ende des Ost-West-Konflikts die NATO nicht nach Osten auszudehnen. Spätestens ab Mitte der 1990er Jahre habe der Westen die Idee einer gesamteuropäischen Friedens- und Sicherheitsordnung aufgegeben und mit der schrittweisen Erweiterung der NATO Russland in die Defensive gedrängt. Der Krieg sei eine absehbare (wenn auch nicht legitime) Reaktion Russlands auf den einseitigen Machtgewinn des Westens gewesen. Warnungen habe es genug gegeben. Insbesondere Wladimir Putins Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2007 habe unmissverständliche Drohungen enthalten, dass neuerliche Erweiterungsrunden von Russland nicht hingenommen werden würden. Die Einladung 2008 an Georgien und die Ukraine, der NATO beizutreten, habe den Kaukasuskrieg 2008, die Annexion der Krim 2014 und den jetzigen Krieg mitverursacht.

Die zweite Position argumentiert umgekehrt. Der Westen habe nicht zu viel, sondern zu wenig Druck auf Russland ausgeübt. 2008 hätte man der Ukraine und Georgien die NATO-Mitgliedschaft nicht nur in Aussicht stellen, sondern unmittelbar vollziehen sollen, anstatt dem Drängen Frankreichs und Deutschlands nachzugeben, zuerst das Einverständnis Russlands einzuholen. Die gesamte Friedens- und Sicherheitspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges, die darauf ausgerichtet war, sich Russland anzunähern und das Land in die europäische Friedensordnung einzubeziehen, sei verfehlt und naiv gewesen. Russland lasse sich aufgrund seines autoritären politischen Systems und seiner geopolitischen Interessen nicht in ein System kooperativer Sicherheit integrieren.

In der Debatte über die Kriegsursachen stehen sich zwei Positionen gegenüber



Beide Positionen sind in ihrer Argumentation überzogen und in ihren Konsequenzen problematisch. Beide haben aber auch einen wahren Kern. Man muss kein Anhänger der These sein, die NATO trage die Schuld am Krieg in der Ukraine, um einzusehen, dass mehr als ein Akteur an der Erosion der europäischen Sicherheitsordnung beteiligt war. Die jüngste Forschung hat gezeigt, dass es zwar keine schriftliche Zusicherung an Russland gab, die NATO nicht nach Osten auszudehnen. Dennoch ist Russlands Behauptung nicht ganz von der Hand zu weisen, dass mündliche Zusicherungen nicht eingehalten wurden und das Prinzip missachtet wurde, die Sicherheit der einen Seite nicht auf Kosten der anderen Seite zu erhöhen ( → Trachtenberg 2020). Man muss allerdings umgekehrt kein Anhänger der These sein, Russland verkörpere das Reich des Bösen, um zu konstatieren, dass Russland sich in den letzten Jahren konsequent von der normativen Weltordnung verabschiedet, systematisch Völkerrecht gebrochen und wiederholt Kriegsverbrechen begangen hat. Und es ist auch richtig, dass der Westen diesem Handeln früher und konsequenter hätte entgegentreten müssen, insbesondere nach der Annexion der Krim 2014. Es erfordert viel Phantasie sich vorzustellen, wie mit Russland wieder vertrauensvolle Beziehungen aufgebaut werden können, die über Abschreckung und konfrontative Koexistenz hinausgehen.

Und doch ist es nötig, genau dies in den Blick zu nehmen. Die Gefahr der aktuellen Debatte ist, dass Diplomatie, Kooperation und politischem Vertrauen generell eine Absage erteilt wird. Die Behauptung, westliche – und vor allem deutsche – Vertrauensseligkeit habe zum Krieg geführt und es wäre besser gewesen, Russland konsequent als Gegner zu behandeln, blendet die Erfolge von Entspannungspolitik und Annäherung an Russland aus. Ohne die Politik der kooperativen Sicherheit wäre Deutschland heute nicht vereint, wären zahlreiche Staaten Osteuropas heute nicht Demokratien und wäre die nukleare Rüstungsspirale nicht – vorübergehend – angehalten worden. Eine kooperative Friedens- und Sicherheitsordnung ist möglich und nicht schon deshalb verfehlt, weil Wladimir Putin sie gerade zertrümmert. Allerdings: Einen schnellen Weg zurück zu dieser Ordnung wird es nicht geben. Die Herausforderung für die Zukunft der internationalen Beziehungen ist der Aufbau neuer Kooperationsstrukturen – in Europa und in der Welt. Solche Strukturen werden in Europa nach dem Krieg zunächst ganz basalen Charakter haben und auf Verteidigungsfähigkeit, Abschreckung und rüstungskontrollpolitischen Minimalstandards basieren. Erst in einem weiteren Schritt wird man vielleicht

Diplomatie und kooperative Sicherheit bleiben zentrale Elemente europäischer Friedenspolitik

zu einer friedlichen Koexistenz übergehen können, die bedeuten würde, auf gegenseitige Destabilisierung zu verzichten. Auch wenn es in der Erregung des Augenblicks illusorisch erscheinen mag, ist jetzt der Zeitpunkt, sich über die Schritte zu einer neuen Friedens- und Sicherheitsordnung in Europa Gedanken zu machen. Auch wenn gegenüber Russland in der aktuellen Lage eine harte Haltung notwendig ist, muss schon heute überlegt werden, auf welche Weise langfristig Sicherheit und Frieden nicht nur gegen, sondern mit Russland gestaltet werden können.

Allmähliche Schritte von Abschreckung zu neuer Friedensordnung



## F.2 ↙ Krieg und Diplomatie

Die ersten Anzeichen für einen russischen Angriff auf die Ukraine verdichteten sich im April 2021, als Russland seine Truppen an der Grenze zur Ukraine massiv verstärkte. Die Lage verschärfte sich im Herbst desselben Jahres, was US-Präsident Joe Biden im Dezember 2021 veranlasste, vor einem unmittelbar bevorstehenden russischen Einmarsch zu warnen. Die offiziellen Konfliktpunkte lagen spätestens Mitte Dezember 2021 auf dem Tisch. Die russische Führung forderte eine vertragliche Vereinbarung mit den USA und der NATO über eine Neuordnung der Europäischen Sicherheit (→ Teurtrie 2021: 8). Im Zentrum standen zwei Forderungen: erstens auf eine weitere Osterweiterung der NATO zu verzichten und zweitens, frühere Erweiterungsschritte teilweise rückgängig zu machen, insbesondere mit Blick auf die Stationierung von Truppen und schweren Waffensystemen. Bei der NATO und den USA stießen diese Forderungen unter Verweis auf das Recht auf freie Bündniswahl (verbrieft in der Europäischen Sicherheits-Charta von 1999) auf Ablehnung.

In der Folge schriftlicher Korrespondenzen, in denen Russland seine Forderungen in zunehmend ultimativem Ton erneuerte, und der Erhöhung russischer Militärpräsenz in Belarus, verstärkte auch die NATO ihre Truppenpräsenz in Polen, Rumänien und den baltischen Staaten. Ab Januar 2022 standen die Zeichen auf Krieg. Offen schien vielen Beobachtern nur das Wann und Wie des Angriffs. Dabei standen zwei Optionen im Raum: der begrenzte Einmarsch und die vollständige Eroberung der selbsternannten „Volksrepubliken“ Donezk und Lugansk, oder ein umfassender Krieg, der die Einnahme der gesamten Ukraine und die Etablierung eines von Moskau abhängigen Marionettenregimes in Kiew zum Ziel haben würde. Die offiziell gegenüber der NATO und den USA vertretene Linie Moskaus zielte lange Zeit auf eine Neutralität der Ukraine und ein Ende der NATO-Osterweiterung ab. Dieses Ziel war in gewisser Weise verhandlungsfähig, und es bleibt diskussionswürdig, warum der Westen und auch die Ukraine gezögert haben, nach Zwischenlösungen zu suchen. Klar ist zugleich: Es standen sich zwei sehr unterschiedliche Vorstellungen einer Europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung gegenüber. Während Russland auf ein zweites Jalta-Abkommen drängte, bei dem die Großmächte ihre Einflusssphären abstecken, beharrte der Westen auf den Prinzipien von KSZE und OSZE (Konferenz/Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa), die Souveränität und Selbstbestimmungsrecht aller Staaten garantieren (→ Garton Ash 2022).

Truppenaufmarsch und Verlautbarungen Russlands kündigten den Krieg an

Fraglich ist, ob eine neutrale oder demilitarisierte Ukraine das einzige Kriegsziel war (und ist), oder ob Russland unter Putin, nicht schon von langer Hand vorbereitet, eine imperiale Politik verfolgt. Als Indiz dafür wird der im Juli 2021 erschienene Beitrag des russischen Präsidenten „Über die historische Einheit der Russen und der Ukrainer" angeführt, der die Daseinsberechtigung der Ukraine bestreitet. Die russische Anerkennung der sogenannten Volkrepubliken im Donbass am 21. Februar 2022 hatte ähnliche Untertöne. Spätestens aber mit der Fernsehansprache Putins zum Kriegsbeginn am 24. Februar 2022 war klar: Nicht nur die Demilitarisierung der Ukraine wurde angestrebt, sondern der Ukraine wurde das Existenzrecht abgesprochen. Hinzu kam der abwegige Begriff der „Entnazifizierung", der auf das Ziel eines Regimewechsels hinwies. Schließlich deutete der russische Präsident eine mögliche nukleare Eskalation an sollte die NATO in den Krieg eintreten. Damit war klar, dass es um weit mehr als einen Krieg mit der Ukraine ging, sondern darum, dass dieser Krieg eine symbolische Bedeutung gegenüber der NATO erhielt ( → Nußberger 2022).

Allerdings wandelten sich die russischen Kriegsziele im Verlauf des Krieges. Der dreifache Zangengriff in den ersten Kriegsmonaten war ein deutliches Indiz dafür, dass es Putin zunächst um die vollständige Kontrolle der Ukraine ging. Dabei prägten Fehlkalkulationen die russischen Kriegsplanungen. Sie hatten den militärischen Widerstand in der Ukraine ebenso unterschätzt wie die westliche Bereitschaft, die Ukraine militärisch zu unterstützen und weitreichende Wirtschaftssanktionen gegen den Aggressor zu verhängen. Im April 2022 war die Lage ambivalent. Einerseits verdichteten sich die Hinweise, dass Russland einen Vernichtungskrieg gegen die Ukraine führte, der durch Kriegsverbrechen geprägt war. Andererseits wurden die Truppen um Kiew abgezogen, um Geländegewinne im Osten und Süden des Landes zu konsolidieren. De facto war damit das militärische Ziel geändert worden und schien sich nun auf eine Verbindung vom Donbass bis zur Krim zu konzentrieren, die möglicherweise bis zur abtrünnigen Moldaurepublik Transnistrien weitergeführt werden könnte. Bei einem Erfolg wäre die Ukraine faktisch vom Schwarzen Meer abgeschnitten.

Kriegsziele Russlands und Ziele des Westens haben sich gewandelt

Aber auch der Westen hat seine Ziele nur unscharf definiert und mehrfach verändert. Stabil geblieben ist die diplomatische, wirtschaftliche und militärische Unterstützung der Ukraine, freilich ohne eine direkte Kriegsbeteiligung vorzusehen. Hintergrund ist die unverhohlene Drohung Russlands, Nuklearwaffen einzusetzen. Diese Drohung ist ernst zu nehmen. Die russische Nukleardoktrin sieht auch in konventionellen Kriegen einen frühen Ersteinsatz taktischer Nuklearwaffen vor, um den Gegner von einer weiteren Eskalation abzuhalten. Putin, Lawrow und andere Regierungsmitglieder haben wiederholt die Bereitschaft zum Nuklearwaffeneinsatz bekräftigt. Beschwichtigende Vermutungen, Putin selbst würde wahrscheinlich vor einem Nuklearwaffeneinsatz zurückschrecken, oder seine Generäle würden ihn im Zweifelsfall in den Arm fallen, sind Spekulation und letztlich nicht überzeugend begründet. Auch eine „geringe Wahrscheinichkeit" eines russischen Nuklearwaffeneinsatzes sollte den Westen zu Zurückhaltung angesichts der Gefahr einer Eskalation veranlassen → **3** /100–108. Diese betrifft nicht

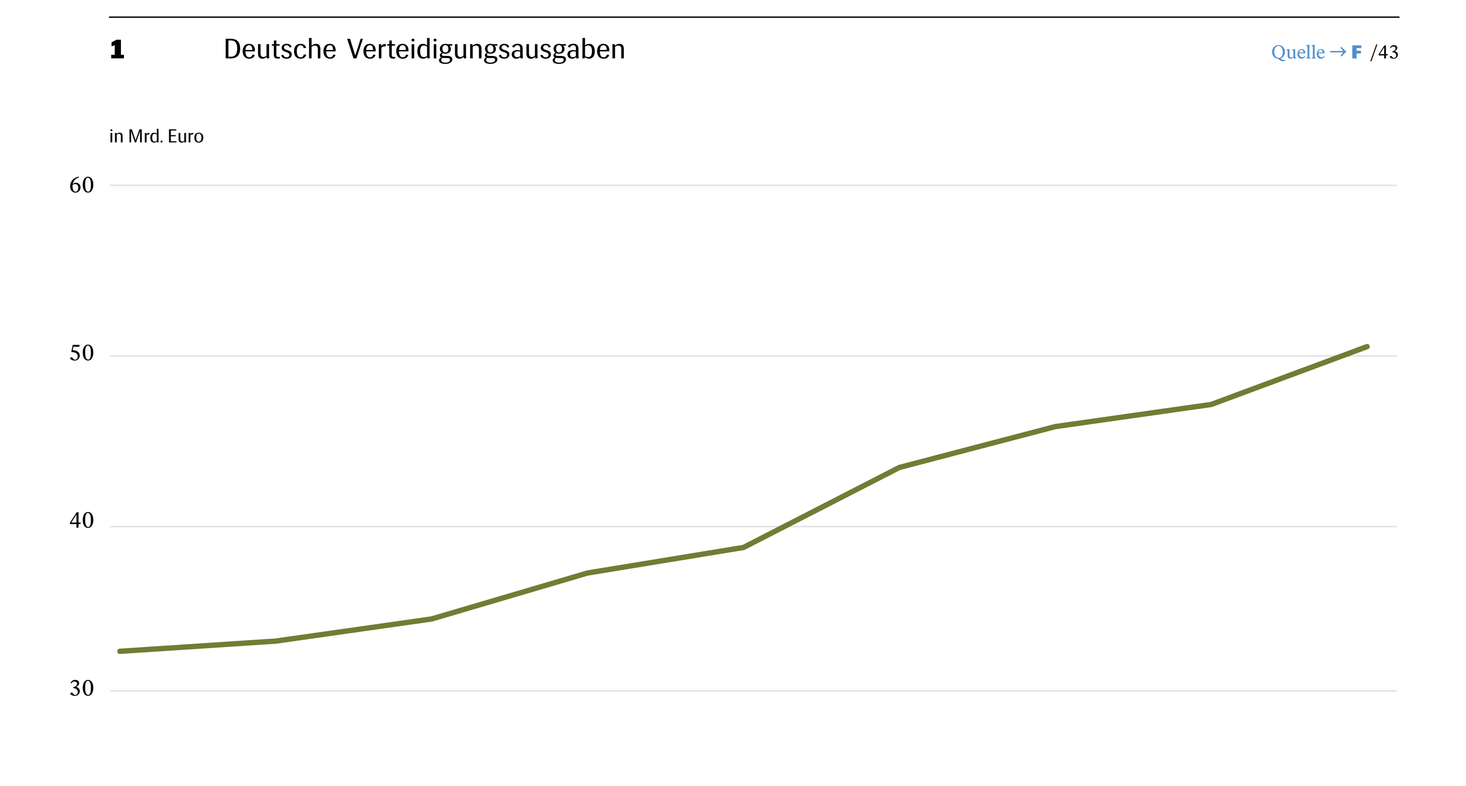
nur eine aktive Kriegsbeteiligung (die die NATO ausgeschlossen hat, solange kein NATO-Territorium angegriffen wird), sondern beispielsweise auch die Einrichtung von Flugverbotszonen. Auch Waffenlieferungen bergen das Risiko, zum Ziel russischer Angriffe zu werden – und zwar umso mehr, je größer und moderner die Waffen sind, die geliefert werden. Insofern ist eine vorsichtige Abwägung in jedem Fall geboten. Wichtig ist, sich bewusst zu sein, dass das Risiko steigt, wenn Russland in die Defensive gerät. Anstatt auf eine militärische Niederlage Russlands zu setzen oder gar den Sturz von Wladimir Putin zu propagieren, sollte Russland zu einer Verhandlungslösung, das heißt einer diplomatischen Bearbeitung des Konflikts bewegt werden. Zu substanziellen Verhandlungen wird Putin allerdings erst dann bereit sein, wenn er einsieht, dass er durch Diplomatie mehr erreichen kann als durch Krieg. Solange Putin glaubt, dass die Kriegshandlungen ihm selbst und Russland Vorteile bringen, wird er den Krieg fortsetzen. Ziel des Westens muss es deshalb sein, die Kosten des Krieges für Russland möglichst hoch zu treiben, indem er die Verteidigung der Ukraine militärisch unterstützt, ökonomische Sanktionen verhängt und diplomatischen Druck ausübt. Gleichzeitig muss der Nutzen einer politischen Einigung auch für Russland so deutlich gemacht werden, dass Putin bereit ist zu verhandeln. Das heißt, auch Russland muss etwas angeboten werden, damit es sich auf Verhandlungen über ein Kriegsende einlässt. Der Westen sollte daher nicht allein auf eine militärische Lösung setzen, denn nur ein Verhandlungsfrieden (und nicht ein Siegfrieden) hat Aussicht, einigermaßen dauerhaft zu sein.

Kosten des Krieges für Russland in die Höhe treiben, um das Regime zu Verhandlungen zu bewegen



**1** Deutsche Verteidigungsausgaben

Quelle → F /43



## F.3 ↙ Zeitenwende in Deutschland

Der Krieg in der Ukraine ist eine Zäsur in der deutschen Sicherheits- und Friedenspolitik. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ und das Ziel, von nun an mindestens 2 % des Bruttoinlandsprodukts in die Verteidigung zu investieren, erfordern eine Klärung strategischer Ziele und militärischer Fähigkeiten. Darüber hinaus muss in der neuen nationalen Sicherheitsstrategie ausbuchstabiert werden, wie und für welche politischen Zwecke Verteidigungsfähigkeit und zivile Instrumente der Außenpolitik integriert werden können.

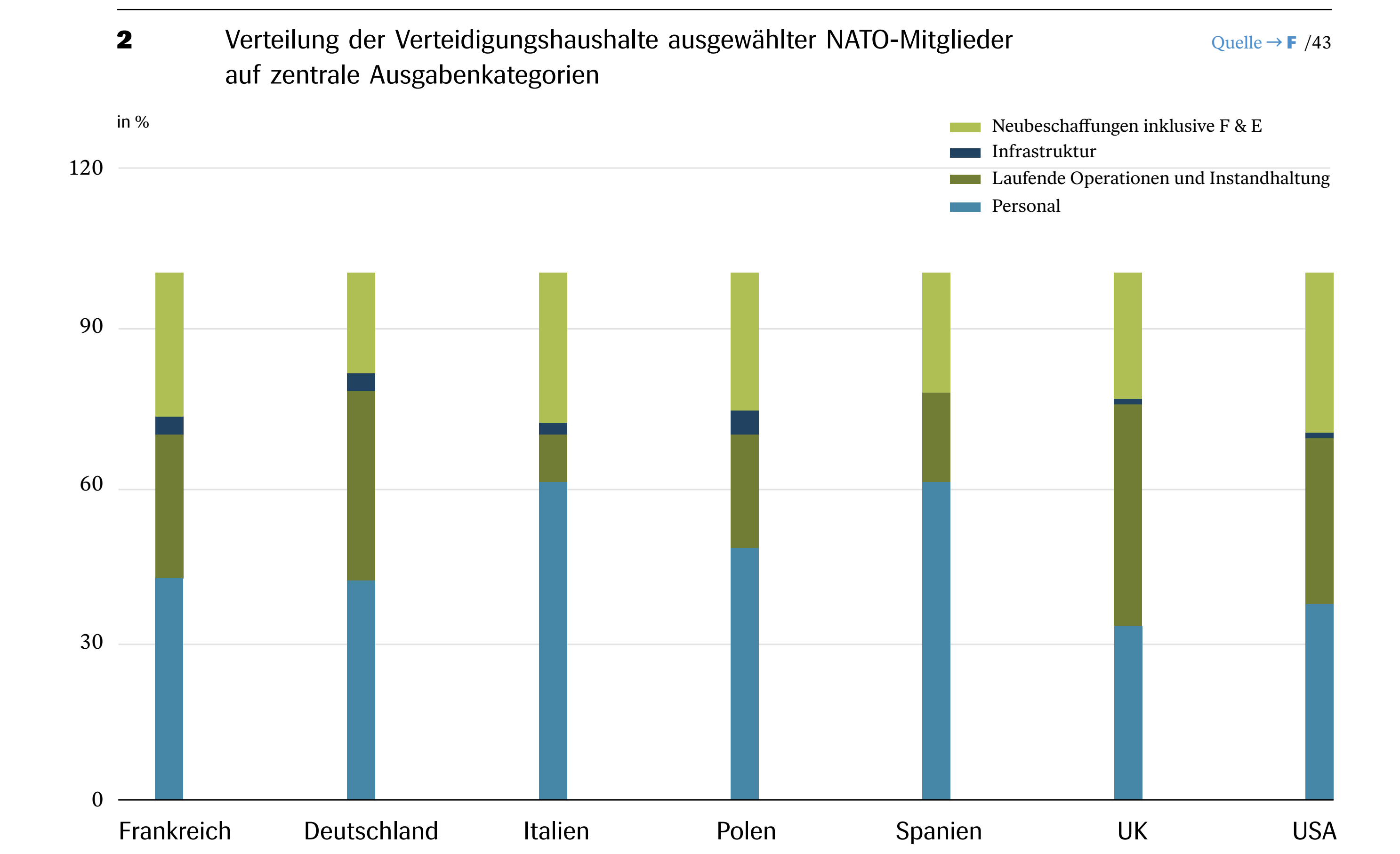


Seit Jahren ist von einer Unterfinanzierung der Bundeswehr die Rede → **1** /32. Die Berichte der Wehrbeauftragten haben regelmäßig auf die mangelhafte Ausstattung aufmerksam gemacht. Das mag auf den ersten Blick überraschen, da die deutschen Verteidigungsausgaben mit von der NATO geschätzten 53,1 Mrd. € ungefähr auf dem Niveau von Frankreich (48,2 Mrd.) liegen und seit der Krim-Annexion stetig angewachsen sind → **2** /33. Statt auf die absoluten Zahlen muss man aber auf die Verteilung der Ausgaben schauen. Dabei stellt man fest, dass das Material der Bundeswehr durch zahlreiche internationale Einsätze stark beansprucht und überaltert ist, der Materialerhalt aber Neuanschaffungen verhindert. Im NATO-Vergleich zeigt sich, dass die Bundeswehr von ihrem Budget anteilig deutlich weniger für Neuanschaffungen ausgegeben hat als ihre Bündnispartner.

Deutschland liegt im europäischen Vergleich bei den militärischen Neuanschaffungen hinten

**2** Verteilung der Verteidigungshaushalte ausgewählter NATO-Mitglieder auf zentrale Ausgabenkategorien

Quelle → **F** /43



Während zum Beispiel Frankreich 27,8 % oder Spanien 22,7 % ihres jeweiligen Verteidigungshaushalts für Neuanschaffungen sowie Forschung und Entwicklung aufbrachten, lag der Wert in Deutschland nur bei 18,6 %, dem zweitniedrigsten Wert nach Kanada (17,7 %). Ein Großteil des Sondervermögens ist deshalb zu Recht für Neuanschaffungen vorgesehen. Mit mehr Geld allein ist es aber nicht getan. Die Bundeswehr ist gefangen in verkrusteten und überreglementierten Beschaffungsverfahren, die die Kosten einzelner Projekte in die Höhe treiben und verhindern, dass das benötigte Material zeitnah bei den Soldat:innen ankommt. Auch auf diesen Missstand ist in den vergangenen Jahren immer wieder hingewiesen worden. Aktuell läuft die Beschaffung zentral über das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr. Offenbar ist diese Zentralisierung neben dem komplexen Beschaffungsrecht ein Engpass, der Flexibilität und schnelle Entscheidungen verhindert. Verteidigungsministerin Christine Lambrecht kündigte schon im Januar 2022 an, das Beschaffungswesen zu reformieren. Für eine effiziente und effektive Nutzung des Sondervermögens ist der Erfolg dieser Reform eine unabdingbare Voraussetzung. Zudem sollte die Bundeswehr auch die Offenheit für Lernprozesse mitbringen. So ist es erstaunlich, dass bei der gegenwärtigen Evaluation des deutschen Engagements der Bundesregierung in Afghanistan ausgerechnet das BMVg sich nicht an der ressortgemeinsamen Evaluation beteiligt.

Neben Landes- und Bündnisverteidigung muss Deutschland aber auch in der Lage sein, im Rahmen von VN-Friedensoperationen, multilateral legitimierten Friedensmissionen unter dem Dach von EU oder NATO oder in Zusammenarbeit mit anderen Regionalorganisationen zu globaler Sicherheit und Stabilität beizutragen. Diese Aufgabe wird schon deswegen nicht an Bedeutung verlieren, weil die Auswirkung des russischen Krieges in der Ukraine nicht regional auf Europa begrenzt bleiben wird → **F.5**. Auch angesichts dieser Herausforderungen bleibt die entwicklungspolitische Stabilisierung von Krisenstaaten in Regionen des Globalen Südens eine wichtige Aufgabe deutscher Friedenspolitik.

Deutschland muss weiterhin zu globaler Sicherheit und Stabilität beitragen und in zivile Krisenprävention investieren

Der gegenwärtige Fokus auf die Ausstattung der Bundeswehr darf deshalb nicht dazu führen, dass notwendige Investitionen in Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und zivile Krisenprävention ausbleiben. Die Ampel-Koalition hatte sich im Koalitionsvertrag auf eine Steigerung dieser Ausgaben „im Maßstab eins-zu-eins wie die Ausgaben für Verteidigung“ geeinigt. Zwar gilt diese Kopplung nicht für die nun zusätzlich bereitgestellten Mittel des Sondervermögens, aber auch in die zivile Komponente der Sicherheits- und Friedenspolitik sollte verstärkt investiert werden.

## F.4 ↙ Konsequenzen für die Europäische Union

Die EU hat schnell, umfassend und mit großer Einigkeit auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine reagiert. In Analysen europäischer Außen- und Sicherheitspolitik hat solch eine Feststellung bislang Seltenheitswert gehabt. Der unerwartete Krieg in Europa hat die EU aufgerüttelt und zum Handeln getrieben: Neben dem umfassendsten Sanktionspaket in der Geschichte der EU → 5 liefert sie Waffen und Ausrüstung über das neue Instrument der europäischen „Friedensfazilität“. Umfassende humanitäre Hilfe und Makrofinanzhilfen an die Ukraine kommen dazu. Kann die EU diese massive Unterstützung auch auf längere Sicht aufrechterhalten? Die ökonomischen Folgen der Sanktionen und des Krieges werden europaweit deutlich spürbar sein – zugleich werden sie in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich ausfallen ( → Redeker 2022). Der EU steht daher die sehr schwierige Aufgabe bevor, die nun initial getroffenen ad-hoc-Maßnahmen in nachhaltigen strukturellen Wandel und tiefere Integration zu überführen. Um das europäische Friedensprojekt der EU zu schützen und für die Zukunft zu sichern, darf der dringend notwendige Impuls für eine weitere Integration der EU nicht verlorengehen. Die EU tritt neben einer gestärkten NATO in eine Phase entscheidender Weichenstellungen ein. Schafft sie es nicht, nach innen enger zusammenzuwachsen, droht ihr die weitere Desintegration. Gerade in Richtung ihrer östlichen Mitgliedsstaaten – und Beitrittskandidaten – muss die EU verlässlich bleiben und werden. In mehreren Feldern stehen nun zentrale Entscheidungen an:

Drängendste Aufgabe der EU ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die akuteste Baustelle der EU ist ihre Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Ihre Mitgliedsstaaten haben in den letzten Jahren zwar immer wieder ihren Willen betont, mehr in die Entwicklung gemeinsamer Fähigkeiten zu investieren und Kapazitätslücken zu schließen. Passiert ist jenseits einiger kleiner Projekte im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) vergleichsweise wenig. In der EU sind nach wie vor sechsmal so viele Waffensysteme im Einsatz wie in den USA. Zentrale europäische Rüstungsprojekte wie das deutsch-französisch-spanische Vorhaben des Zukünftigen Luftkampfsystems (Future Combat Air System, FCAS) sind bereits seit längerer Zeit ins Stocken geraten. Die EU-Mitgliedsstaaten stehen nun vor der komplexen Herausforderung, die kostspieligen und ineffizienten Duplizierungen ihrer Waffensysteme zu überwinden – und gleichzeitig für Verteidigungsszenarien zu planen, die in den letzten Jahrzehnten gegenüber dem Einsatz von Friedens- und Stabilisierungsmissionen deutlich an Relevanz verloren hatten. Institutionell wird jetzt die lange diskutierte „europäische Säule“ innerhalb einer deutlich erstarkten NATO relevant. Parallel dazu werden die GSVP-Missionen der EU nach wie vor insbesondere dort von Bedeutung sein, wo die NATO nicht fähig oder willens ist, zu intervenieren: beispielsweise in Nordafrika, der Sahelzone oder anderen außereuropäischen Orten.

Die institutionell momentan schwierigste Baustelle der EU ist ihre Erweiterungspolitik. Neben der Ukraine selbst signalisieren nun auch Georgien und Moldau Interesse an einem

EU-Beitritt. Die Verhandlungen mit der Türkei stagnieren schon seit langer Zeit, und auch auf dem Balkan gibt es zähe Beitrittsverhandlungen in Serbien und Montenegro sowie große Schwierigkeiten einiger Staaten, überhaupt in eine klare Beitrittsperspektive zu kommen. Der russische Einfluss auf dem Westbalkan – beispielsweise in der Republika Srpska – hat die Frage der europäischen Perspektive der Region nun wieder auf die Tagesordnung gebracht. In all diesen Fällen wird es darauf ankommen, die notwendige politische Integration der EU nach innen gegen die auf der Hand liegenden strategischen Gründe für eine Osterweiterung abzuwägen. Gerade im außenpolitischen Feld war die EU bislang nur sehr eingeschränkt handlungsfähig. Sie ist in ihrer Politik nach wie vor durch sehr geringe Kompetenzen und schwerfällige Entscheidungsprozesse behindert. Ein notwendiger erster Schritt auf dem Weg zu einer agileren und entscheidungsfähigeren EU ist die schnelle Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

## F.5 ↙ Bündnispolitik

Der Kriegsausbruch hat dazu geführt, dass die kollektive Verteidigung Europas erneut zur Kernaufgabe der NATO wird. Dies setzt einen Trend fort, der bereits mit der Annexion der Krim 2014 eingesetzt hatte: Finanziell wurde das Ziel ausgegeben, 2 % des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigung aufzuwenden; militärisch wurden Kampfverbände in Bataillonsstärke in Osteuropa stationiert. Nach dem 24. Februar 2022 erklärte die NATO die sogenannte NATO-Russland-Grundakte, die die dauerhafte Präsenz von substanziellen Kampftruppen in den neuen Mitgliedsstaaten begrenzt, für hinfällig. Sie plant, vier zusätzliche multinationale Verbände an der Ostflanke zu stationieren. Um exponierte Mitgliedsländer – und die potenziellen Neumitglieder Finnland und Schweden – verteidigen zu können, wird die NATO die kollektive Verteidigung deutlich ausbauen.

Trotz der neugefundenen transatlantischen Gemeinsamkeit werden die europäischen Staaten allein aufgrund der Verlagerung der amerikanischen Aufmerksamkeit auf China künftig auch stärker für ihre eigene Sicherheit sorgen müssen. Der am 21. März 2022 verabschiedete Strategische Kompass der EU gibt auf diese Aufgabe eine erste Antwort. Er beschreibt sicherheitspolitische Bedrohungen als multidimensional und sieht die Stärken der EU in Grenzbereichen der inneren und äußeren Sicherheit wie der Abwehr von hybriden Bedrohungen, Cyberangriffen sowie der strategischen Instrumentalisierung von wirtschaftlichen und technologischen Interdependenzen durch Herausforderer. Neben der Friedensförderungs- und Stabilisierungspolitik wird die gemeinsame Entwicklung, Beschaffung und Nutzung von Rüstungsgütern ein zentrales Aufgabenfeld der EU. Deren sicherheitspolitische Rolle wird in der neuen russisch-westlichen Konfrontation dennoch vor allem ergänzend zur NATO sein. Im Ergebnis werden die westlichen Staaten durch den Kriegsausbruch enger zusammenrücken und geschlossen Solidarität mit der Ukraine zeigen.

Westliche Staaten zeigen geschlossen Solidarität mit der Ukraine

Die internationale Unterstützung für Russland hingegen ist deutlich begrenzter. Ein wichtiger diplomatischer Erfolg Moskaus bestand jedoch in der engeren Anlehnung an China. Noch kurz vor Kriegsausbruch hatten beide Seiten ein gemeinsames Memorandum zur Zukunft der internationalen Beziehungen samt Prinzipienkatalog veröffentlicht: Leitnormen des internationalen Systems seien demnach Souveränität, territoriale Unversehrtheit und Nichteinmischung in die politischen Belange anderer Staaten. Auch danach bekräftigten Russland und China ihre „grenzenlose" Partnerschaft, was häufig als klare Parteinahme oder gar Beginn einer Allianz gedeutet wurde. Die materielle Zusammenarbeit bleibt hinter diesem Anspruch jedoch zurück: Russische Hoffnungen, dass China das westliche Sanktionsregime systematisch umgehen oder gar militärische Hilfe leisten könnte, haben sich bis Mai 2022 nicht im erwünschten Ausmaß erfüllt. Kurzfristig kann China den Westen nicht als Käufer russischer Rohstoffe ersetzen, wenn diese Exporte nach Europa vollständig wegfallen. Zudem gibt es in russischen Expertenkreisen Streit darüber, ob eine wirtschaftliche Neuausrichtung nach Osten strategisch sinnvoll ist, oder letztlich in eine Abhängigkeit vom wirtschaftlich dynamischeren China münden würde.



Das chinesisch-russische Tandem bildet also eine bestenfalls begrenzte Interessen- und erst recht keine Wertegemeinschaft (→ Abb, Polianskii 2022). Die internationalen Normen, zu denen man sich kurz vor Kriegsausbruch noch gemeinsam bekannt hatte – vor allem staatliche Souveränität und territoriale Unverletzlichkeit –, wurden von Russland eklatant verletzt. Auch in der Begründung seines Angriffs als Schutz vor einem behaupteten „Genozid" griff es auf Argumente zurück, die Chinas traditionell viel engerer Souveränitätsauslegung widersprechen. Andererseits verzichtete Peking auch darauf, seinen Partner zur Einhaltung dieser Normen zu drängen. Auf internationaler Ebene wird von jeglicher Kritik an Russland abgesehen und die Enge des Verhältnisses bekräftigt. In der Staatspropaganda wird das russische Narrativ übernommen, wonach letztlich die USA und die von ihnen betriebene NATO-Expansion für den Kriegsausbruch verantwortlich seien, während (durchaus vielfältige) kritische Stimmen zensiert werden. Dies ist allerdings nicht als Ausdruck besonderer Verbundenheit Pekings mit Russland zu werten, sondern vielmehr des eigenen Konflikts mit den USA, der inzwischen die chinesische Wahrnehmung weltpolitischer Ereignisse komplett dominiert. Bilaterale Kooperation speist sich danach nicht aus einer gemeinsamen, weltordnungspolitischen Vision, sondern der simplen strategischen Maxime, wonach der Feind meines Feindes ein Freund ist.

Dies hat zwei wichtige Konsequenzen: Zum einen wird die Dynamik der chinesisch-russischen Annäherung von einer gemeinsamen Bedrohungswahrnehmung getrieben, konkret der militärischen Einhegung durch US-geführte Bündnisse und dem normativen Druck auf ihre innenpolitischen Systeme. Vor allem der letzte Faktor kann durch westliche Politik direkt beeinflusst werden, ohne die eigene Sicherheit zu opfern. Europäischen Politikern stellten zuletzt mehrfach klar, dass man weder gegenüber Russland noch China eine Regimewechsel-Agenda verfolge. Dies ist zu begrüßen, sollte dann aber auch nicht durch eine rhetorische Fixierung auf den Systemgegensatz zwischen Demokratien und Autokratien konterkariert werden.

Zum anderen fehlen der chinesisch-russischen Partnerschaft – im Gegensatz zum Westen – eine normative Basis, ein institutionelles Fundament, und nicht zuletzt auch eine gemeinsame Identität. Es wäre demnach ein Trugschluss, China und Russland als autoritäres Spiegelbild zur transatlantischen Gemeinschaft zu begreifen, und ihnen aufgrund ihrer Regimeverfasstheit eine Verbundenheit zu attestieren, die in der Realität nicht zu beobachten ist. Tatsächlich ist die Trennlinie zwischen Demokratien und Autokratien nicht in der Lage, Interessenkonstellationen rund um den Ukrainekrieg zu erklären, wie auch ein Blick auf das Verhalten anderer Staaten zeigt. Das Abstimmungsverhalten des demokratischen (wenngleich nicht liberalen) Indiens beiden VN ist etwa nicht vom chinesischen zu unterscheiden. Trotz des politischen Systemunterschieds betreiben Russland und Indien eine langfristige Rüstungspartnerschaft, die einen Grundpfeiler der indischen Sicherheitspolitik darstellt. Parallel treiben beide Seiten zudem weitere Formate voran, die sie jeweils an Staaten binden, die mit der anderen Seite verfeindet sind – Russland wie erwähnt mit China, Indien durch seine Teilhabe am „Quad“, dem vierseitigen, von den USA geführten, Sicherheitsdialog mit Japan und Australien. Auch dies zeigt, dass die Komplexität aktueller strategischer und sicherheitspolitischer Partnerschaften weit über angenommene systemische Blöcke hinausgeht.

Der chinesisch-russischen Partnerschaft fehlt die normative, institutionelle und identitäre Basis

Eine umfassendere Revision der Weltordnung durch eine Koalition mächtiger autoritärer Staaten ist auch deshalb unwahrscheinlich, weil diese in der Krise selbst an internationaler Strahlkraft verloren haben. Offensichtlich scheitern Russland und auch China aktuell daran, ihr Verhalten mit der Orientierung an Regeln statt an Opportunität zu erklären. (Welt-)ordnungen sind aber letztlich Regelsysteme, die Berechenbarkeit schaffen sollen; und Führungsmächte beziehen ihren Status aus der Fähigkeit, diese konsistent und glaubwürdig durchzusetzen. An diesem Anspruch sind beide Staaten gescheitert, was ihnen auch eine systematische Herausforderung liberaler Prinzipien erschweren wird.

## F.6 ↙ Globale Auswirkungen

Die Implikationen des Ukraine-Krieges sind jedoch nicht auf die zwischenstaatliche Ebene der Großmächte begrenzt, sondern beeinflussen das globale Konfliktgeschehen in vielfältiger Weise. Direkte Auswirkungen des Ukraine-Krieges finden sich vor allem auf der Ebene der globalen Ressourcenflüsse. Neben der Frage, wie Europa Erdgaslieferungen aus Russland kompensieren kann, bedingt der Ukrainekrieg eine weltweite Nahrungsmittelkrise, die sich in steigenden Preisen niederschlägt. Aufgrund steigender Energiepreise, Klimawandel und Covid-19-Pandemie lagen die Preise für Nahrungsmittel bereits seit den letzten Jahren auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Zwischen 2019 und 2022 verdoppelte sich der Preis für Weizen und schoss mit Beginn des Ukrainekriegs noch einmal in die Höhe. Unter diesen Preisschocks leidet vor allem die arme Bevölkerung in Entwicklungs- und Schwellenländern. In der Ukraine werden 9 % des weltweiten Weizens angebaut; die Ukraine ist zudem einer der weltweit

Vor allem Entwicklungs- und Schwellenländer sind massiv von der Ernährungskrise infolge des Ukraine-Krieges betroffen

führenden Exporteure für Mais und Sonnenblumenöl → **3** /40. Die Ernten – zumindest für das laufende Jahr – werden einbrechen, und es ist sehr fraglich, ob andere Länder diese Ernteausfälle kompensieren können. Russland wiederum, das 19 % des weltweiten Weizens anbaut, hat seine Exporte drastisch heruntergefahren, um im eigenen Land – angesichts der internationalen Sanktionen – die Nahrungsmittelsicherheit zu gewährleisten.

44 % der Getreideimporte Afrikas stammen aus Russland und der Ukraine. Vor allem die Ernährungslage in den südlichen Mittelmeeranrainern (Ägypten, Libanon und Tunesien) und in Ostafrika (vor allem Sudan, Kenia, Äthiopien) ist von Getreidelieferungen aus der Ukraine und Russland abhängig. Es handelt sich zudem um Länder, die politisch hoch volatil sind und in denen in der Vergangenheit immer wieder steigende Lebensmittelpreise Anlass für „Brotaufstände" und Gewalteskalation waren. Daher besteht die Gefahr, dass die politische Instabilität in diesen Regionen zunehmen wird. Zudem ist die humanitäre Versorgung in Regionen, in denen Kriege bereits lange andauern wie in Somalia, Syrien, Afghanistan und Jemen von Getreidelieferungen aus der Ukraine und Russland abhängig. Vor allem in Somalia, wo gegenwärtig Krieg und Dürre zusammenfallen, verschärft sich mit dem Wegfall der ukrainischen Getreidelieferungen die humanitäre Notlage. Die VN (insbesondere das Welternährungsprogramm WFP) muss darin unterstützt werden, schnell und unbürokratisch die Getreidespeicher für humanitäre Hilfe aufzustocken. Langfristig sollte die landwirtschaftliche Produktion – gerade in Afrika – von Getreideimporten unabhängiger werden.

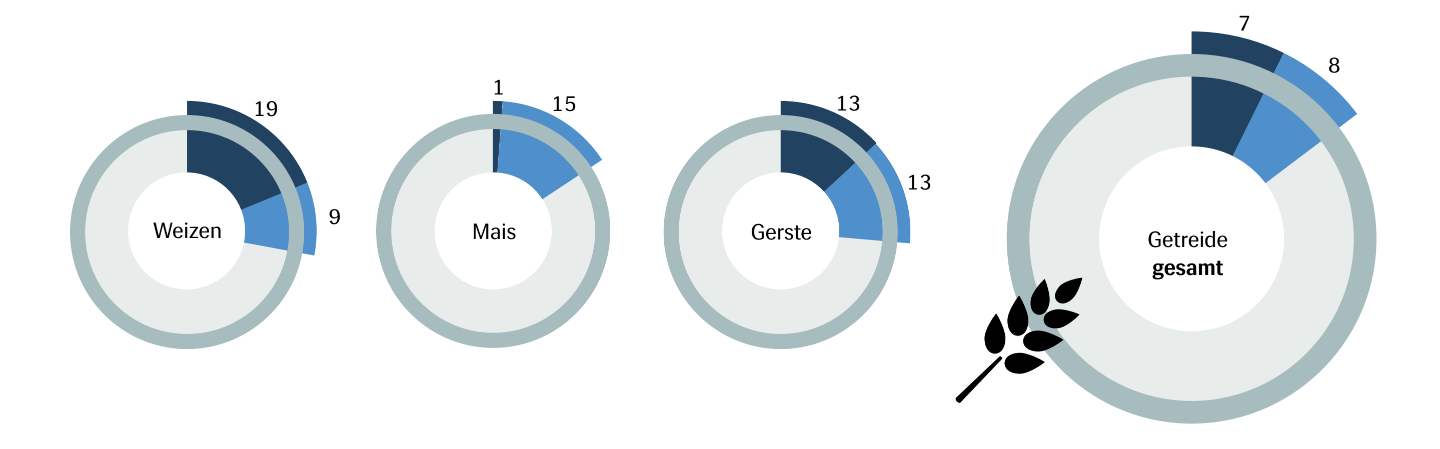
Mit längerer Dauer des Krieges wird sich die Ukraine zudem zu einem Drehkreuz des internationalen Waffenhandels entwickeln. Denn je länger ein Krieg andauert, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich eine Gewaltökonomie entfaltet, in der Waffen – aus russischen, ukrainischen und NATO-Beständen – zu einem bevorzugten Handelsgut werden. Gerade in heißen Konfliktregionen, die in der weiteren Nachbarschaft der Ukraine liegen (wie Nagorny-Karabakh, Syrien, Irak, Afghanistan, aber auch Tigray, Südsudan), werden Waffen aus dem Ukrainekonflikt in den kommenden Jahren vermehrt auftauchen. Aber auch in Konfliktregionen, die als eingehegt gelten (zum Beispiel Tschetschenien, Bosnien), könnten Waffen aus der Ukraine die Konfliktlage verschärfen.

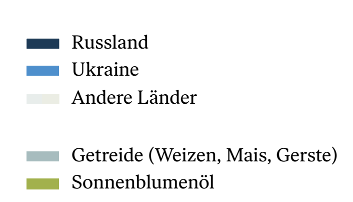
Schließlich ist der Ukrainekonflikt über Söldner mit anderen globalen Kriegsschauplätzen verbunden. So finden sich auf russischer Seite Kämpfer, die bereits in anderen Konflikten (unter anderem Syrien, Tschetschenien) gekämpft haben. Russland versteht sich (wieder) als Macht mit globaler Reichweite. Es nutzt regionale Instabilitäten und verfolgt seine Ziele wie derzeit in Mali mit hybriden Mitteln (Wagner-Truppen) und Desinformationskampagnen. Die Präsenz russischer Söldnerarmeen in Ländern wie Mali, Zentralafrikanischer Republik, Libyen oder Syrien könnte einen Strategiewechsel der NATO und der EU bedingen, um weltweit den russischen Einfluss zurückzudrängen. Gleichzeitig gibt es Anzeichen, dass Russland seine militärische Präsenz überdehnt hat und Söldner für den Ukraineeinsatz abzieht.

**3** Weltmarktanteile an Nahrungsmittelexporten aus Russland und der Ukraine

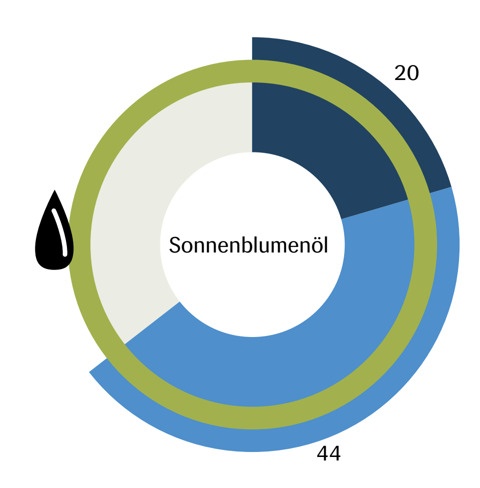
Quelle → F /43

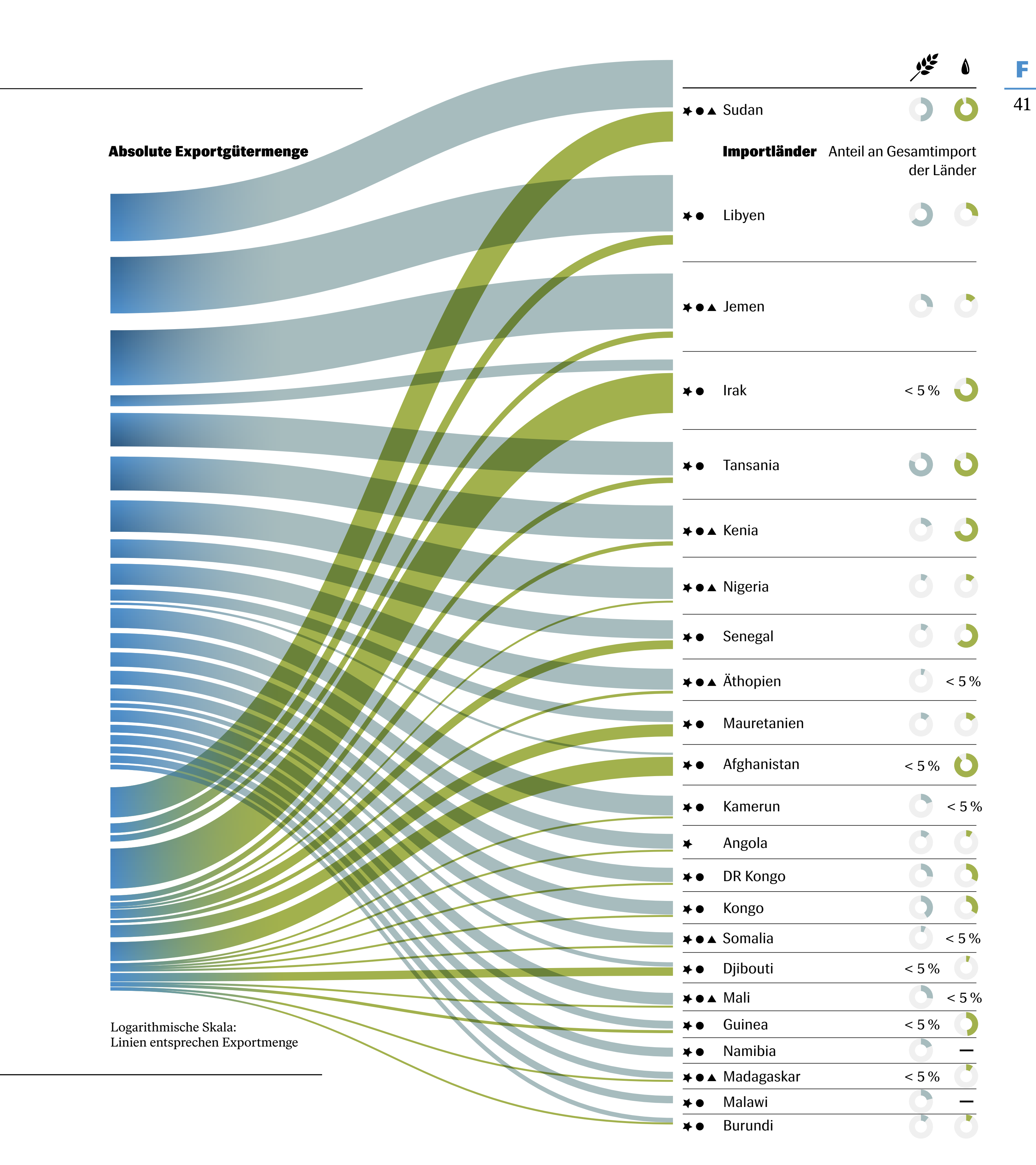
in % **Relative Exportgütermenge**




✶ „areas of concern" nach FEWS NET
● Hilfen des World Food Programme (WFP)
▲ „countries in crisis requiring external assistance for food" nach FAO GIEWS




Absolute Exportgütermenge
Importländer
Anteil an Gesamtimport der Länder
Sudan
Libyen
Jemen
Irak
< 5 %
Tansania
Kenia
Nigeria
Senegal
Äthopien
< 5 %
Mauretanien
Afghanistan
< 5 %
Kamerun
< 5 %
Angola
DR Kongo
Kongo
Somalia
< 5 %
Djibouti
< 5 %
Mali
< 5 %
Guinea
< 5 %
Namibia
—
Madagaskar
< 5 %
Malawi
—
Burundi
Logarithmische Skala:
Linien entsprechen Exportmenge

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Projekt einer kooperativen europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung, einer Ordnung, in der Sicherheit nicht mehr als exklusives Gut, sondern als gemeinsame Aufgabe angesehen würde, ist gescheitert. Russlands Krieg in der Ukraine hat es zerstört. Einen schnellen Weg zurück zu dieser Ordnung, wird es nicht geben. Zu tief sitzt der Schock und der Vertrauensverlust – auf beiden Seiten. Die Friedens- und Sicherheitspolitik ist wieder ganz am Anfang, nur unter anderen Bedingungen, weil mit China eine weitere Großmacht nach Macht und Einfluss strebt. Die große Herausforderung für die Zukunft der internationalen Beziehungen ist der Aufbau neuer Kooperationsstrukturen – in Europa und in der Welt. Dass eine Entwicklung auf diesem Wege möglich ist, mag manchem in der gegenwärtigen Krise schwer vorstellbar erscheinen. Aber die Geschichte des Kalten Krieges zeigt, dass sie zumindest nicht ausgeschlossen ist. Es wäre deshalb ein Fehler, nur auf militärische Verteidigungsfähigkeit und Abschreckung zu setzen und in den Container nationaler Sicherheit zurückzukriechen. Für die anstehenden Probleme der europäischen Sicherheit, aber auch darüber hinaus für die weltpolitischen Herausforderungen der Klima-, Ernährungs- und Gesundheitskrise, ist die Orientierung an der Idee kooperativer Sicherheit und einer gesamteuropäischen Friedensordnung notwendig.



### Autor:innen

Dr. Pascal Abb
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Christopher Daase (Koordination)
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Dr. Matthias Dembinski
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Mikhail Polianskii
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Niklas Schörnig
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Quellenverzeichnis

*Abb, Pascal/Polianskii, Mikhail* 2022: A New Sino-Russian Entente? The limits of cooperation on Ukraine and Beyond, PRIF Spotlight 2/2022, Frankfurt/M.

*Garton Ash, Timothy* 2022: Putin Knows Exactly What He Wants in Eastern Europe – Unlike the West, in: The Guardian, 31 January 2022, https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/jan/31/putin-russia-eastern-europe-ukraine; 10.05.2022.

*Nußberger, Angelika* 2022: Zeitenwende in der internationalen Politik. Über den Missbrauch des Völkerrechts durch Wladimir Putin, in: Forschung & Lehre, 4 (22), 268–270.

*Redeker, Nils* 2022: Same Shock, Different Effects: EU Member States' Exposure to the Economic Consequences of Putin's War, Policy Brief, Jacques Delors Centre, Hertie School, Berlin.

*Teurtrie, David* 2022: Ukraine, Pourquoi la Crise. Les Européens Hors Jeu, in: Le Monde Diplomatique, Février 2022, S. 1, 8.

*Trachtenberg, Marc* 2020: The United States and the NATO Non-extension Assurances of 1990: New Light on an Old Problem?, in: International Security 45: 3, 162–203.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**1** /32
*Deutsche Verteidigungsausgaben*
Deutscher Bundestag 2021: Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 2021, S. 54, https://dserver.bundestag.de/btd/20/009/2000900.pdf
Layout: Dr. Niklas Schörnig, HSFK, April 2022.

**2** /33
*Verteilung der Verteidigungshaushalte ausgewählter NATO-Mitglieder auf zentrale Ausgabenkategorien*
NATO Public Diplomacy Division 2021: Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021), S. 5, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf.
Layout: Dr. Niklas Schörnig, HSFK April 2022.

**3** /40
*Weltmarktanteile an Nahrungsmittelexporten aus Russland und der Ukraine*
International Trade Center (ITC) 2022; Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) 2022, World Food Program (WFP) 2022, Famine Early Warning Systems (FEWS NET) 2022, UN Comtrade 2020
Layout: Marie Wurscher, Ben Buchenau, Lars Wirkus, BICC, April 2022.

# 1

# 2022 / Herausforderungen der friedlichen Konfliktbearbeitung /

## BEWAFFNETE KONFLIKTE

## ↓ EMPFEHLUNGEN

**1 Friedliche Konfliktbearbeitung stärken** Die Bundesregierung genießt weltweit hohe Anerkennung und sollte daher eine aktivere Rolle übernehmen. Hierzu sollten die Expertise und Fähigkeiten zu politischen Vermittlungstätigkeiten weiter ausgebaut werden.

**2 Konsequenzen aus konfliktverschärfender Einflussnahme Dritter** Die Bundesregierung sollte den Schutz der Zivilbevölkerung zum Kern ihres Umgangs mit Staaten machen, die sich militärisch in innerstaatliche Konflikte einmischen. Abhängig von der Konfliktsituation sind aus einem konfliktverschärfenden Einfluss Konsequenzen zu ziehen, wie beispielsweise das Verbot von Rüstungsexporten an den Drittstaat.

**3 Dialog mit Dschihadist:innen suchen** Die Bundesregierung sollte sich für einen Dialog mit Dschihadist:innen einsetzen, um Gewalt zu beenden. Dies sollte zwingend in lokale Initiativen eingebunden sein. Wenn erfolgreich, sollte ein erster Dialog in umfassende Verhandlungen (inkl. Rechtsstaatlichkeit und Schutz von Minderheiten) gemeinsam mit lokalen staatlichen Vertreter:innen münden.

**4 Anreize für die Niederlegung von Waffen schaffen** Vielen Dschihadist:innen ist durch ihre Nennung in Terrorlisten ein Weg zurück zu politischen Verhandlungen verbaut. Die Bundesregierung sollte sich für die Streichung von jenen Gruppen einsetzen, die sich vom transnationalen Dschihadismus und der Gewalt gegen die Zivilbevölkerung distanziert haben, und Vermittlungsangebote unterbreiten.

**5 Nachhaltige Unterstützung von regionalen Akteuren** Regionale Organisationen, insbesondere in Afrika, müssen in ihrer Fähigkeit zur friedlichen Konfliktbearbeitung weiter gestärkt werden, etwa durch die Unterstützung einer konsistenten Sanktionspolitik gegen Putsche und eine stärkere Hinwendung zu langfristig angelegten Maßnahmen der Friedensbildung.

# BEWAFFNETE KONFLIKTE / Herausforderungen der friedlichen Konfliktbearbeitung /



Weltweit ist eine Zunahme des Konfliktgeschehens zu verzeichnen, das aktuell auch vom russischen Angriffskrieg auf die Ukraine geprägt ist. Einen großen Anteil an der hohen Anzahl der Konflikte haben internationalisierte und dschihadistische Konflikte. In beiden Fällen bedarf es neuer diplomatischer Ansätze, um die Gewalt zu stoppen und Friedensvereinbarungen auszuhandeln. Hierbei gilt es, die regionalen Akteure bei ihren Bemühungen um eine friedliche Konfliktbearbeitung nachhaltig zu unterstützen.

## 1.1 ↙ Aktuelle Konflikte und Interventionen

Die Zahl[1] der aktiven staatlichen und nichtstaatlichen Konflikte ist im Jahr 2020 erneut angestiegen. Gegenwärtig prägen gewaltsame Konflikte in Afrika und Osteuropa (jüngst vor allem der Krieg in der Ukraine) sowie die anhaltenden Kartellkonflikte in Mexiko das Konfliktgeschehen. Der Rückgang der Gewaltkonflikte im Nahen Osten setzt sich fort, wird jedoch durch Konflikte mit hohen Opferzahlen in Aserbaidschan und Äthiopien sowie den Krieg in der Ukraine konterkariert. Ein nachhaltiger Effekt der Covid-19-Pandemie auf das weltweite Konfliktgeschehen lässt sich nicht feststellen.

### GLOBALE KONFLIKTTRENDS

Mit insgesamt 128 Fällen im Jahr 2020 ist die Zahl gewaltsamer Konflikte gegenüber 2019 erneut gestiegen und bleibt konstant hoch → **5** /49. Acht der Konflikte erreichten das Niveau eines Krieges (2019: 7) mit mehr als 1.000 Kriegstoten (→ UCDP 2021b) → **4** /48: Syrien, Afghanistan, Jemen, Nigeria, Somalia sowie die Konflikte in Tigray/Äthiopien und der Konflikt zwischen Aserbaidschan und Armenien in Berg-Karabach; letzterer forderte mit über 7.500 Toten mehr Opfer als der Konflikt in Syrien im ganzen Jahr 2020.

Im Jahr 2020 gab es weltweit einen erneuten Anstieg gewaltsamer Konflikte

Zwischenstaatliche Gewaltkonflikte → **5** /49 (Trendlinie zwischenstaatliche Konflikte) bleiben mit drei Konflikten auch 2020/21 die Ausnahme. Neben den gewaltsam ausgetragenen Konflikten zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan um den

strittigen Grenzverlauf in Kaschmir und denen zwischen Israel und dem Iran auf syrischem Territorium ist 2020 erstmals seit 1967 der Grenzkonflikt zwischen China und Indien wieder aufgeflammt. Der Konflikt in der von China kontrollierten und von Indien beanspruchten Region Aksai Chin beruhigte sich im Februar 2021 durch einen beiderseitigen Truppenrückzug aus der Grenzregion. Dass zwischenstaatliche Kriege das Geschehen prägen können, zeigt vor allem der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine, der im Frühjahr 2022 ausgebrochen ist → **F**.



**4** Daten zu Gewaltkonflikten

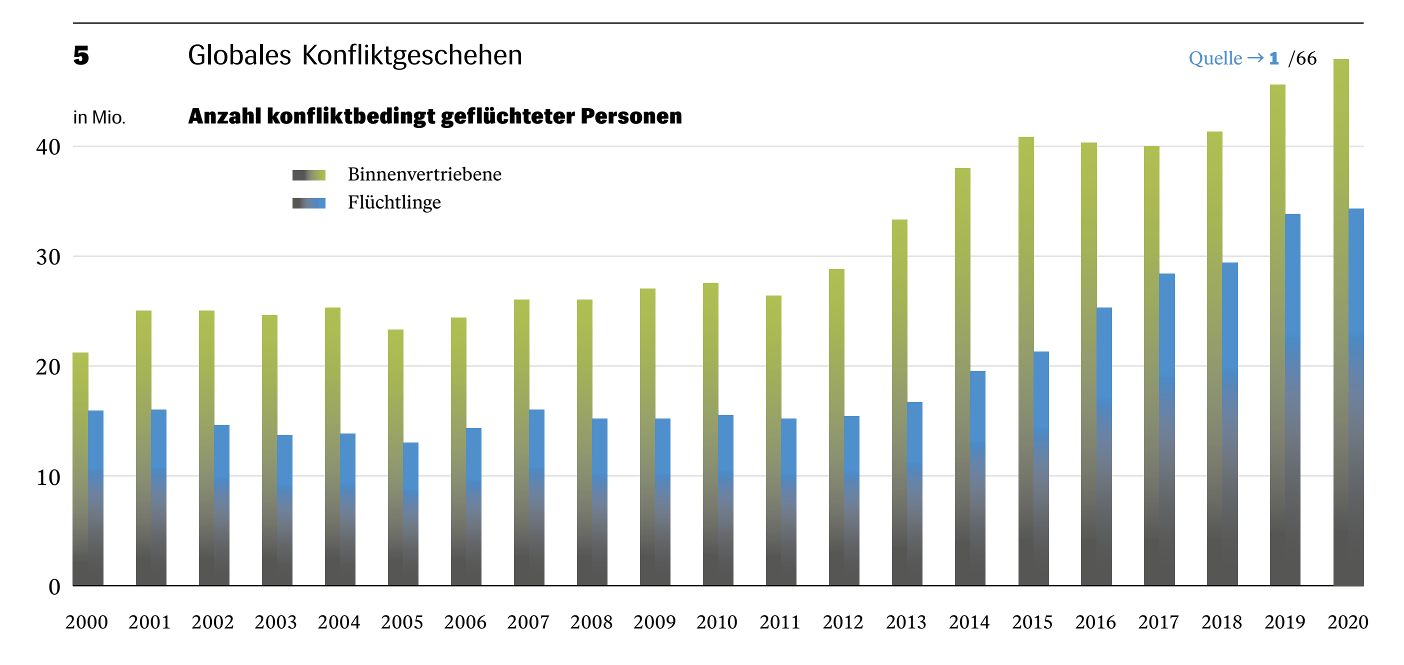
Die nachfolgende Analyse globaler Konflikte stützt sich auf Definitionen und Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsopfer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2020. Daten für das Jahr 2021 werden erst im Sommer 2022 veröffentlicht. Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

Trotz eines zahlenmäßig leichten Anstieges von Konflikten im Jahr 2020 → **5** /49, kommt es erneut zu einer Abnahme der Konfliktintensität (gemessen an der Zahl der Kriegstoten) – vor allem bei Konflikten, an denen mindestens ein staatlicher Akteur als Konfliktpartei beteiligt ist (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte).

Die Anzahl an Konflikten zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebell:innen, Milizen, Drogenkartelle) → **5** /49 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte) steigt gegenüber dem Vorjahr von 67 auf 72 Konflikte an. Im Vergleich zu vorherigen Jahren (2013–2018) ist dies weiterhin eine geringere Anzahl, die Konflikte sind jedoch von einer hohen Opferzahl geprägt. Mit über 23.100 Gefechtstoten ist ein Anstieg um 3.000 Tote im Vergleich zum Vorjahr zu verzeichnen (→ UCDP 2021b). So setzte sich der Trend einer Gewaltzunahme bei nichtstaatlichen Konflikten gegenüber Konflikten mit staatlicher Beteiligung fort. Mit durchschnittlich 19.000 Kriegstoten pro Jahr zählen die letzten sieben Jahre zu den gewalttätigsten seit Beginn der 1990er Jahre (→ Pettersson et al. 2021).

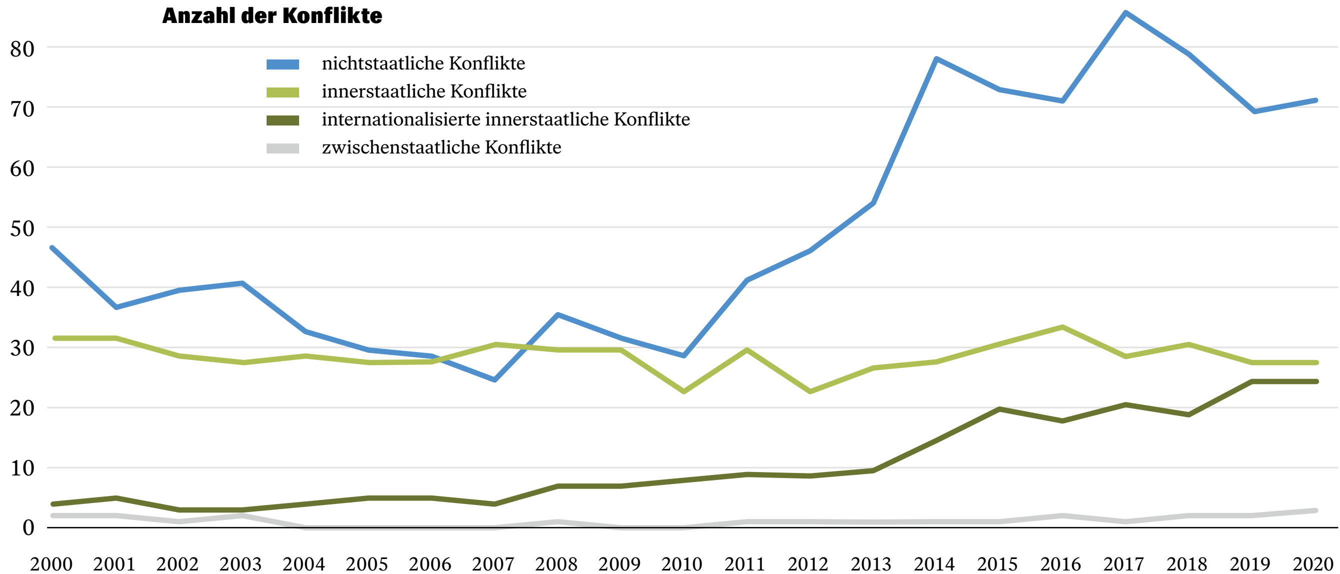
**5** Globales Konfliktgeschehen

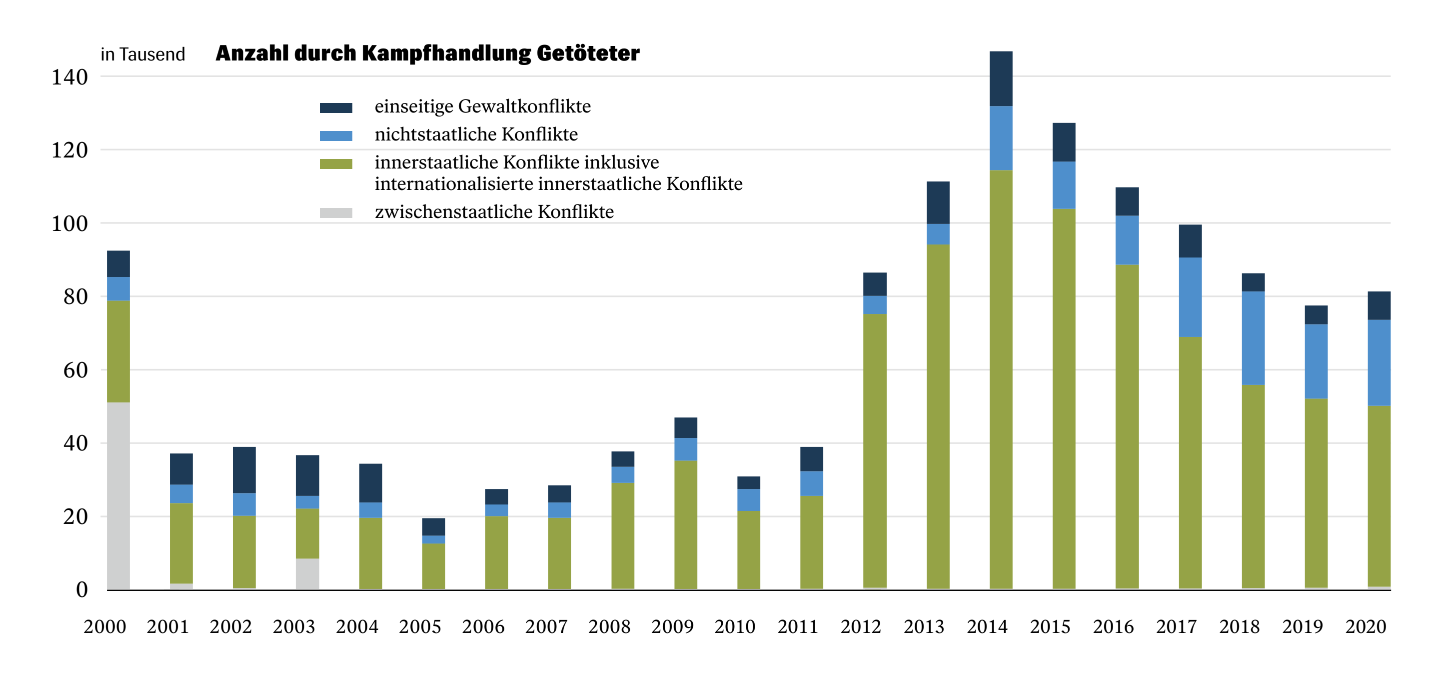
Quelle → 1 /66









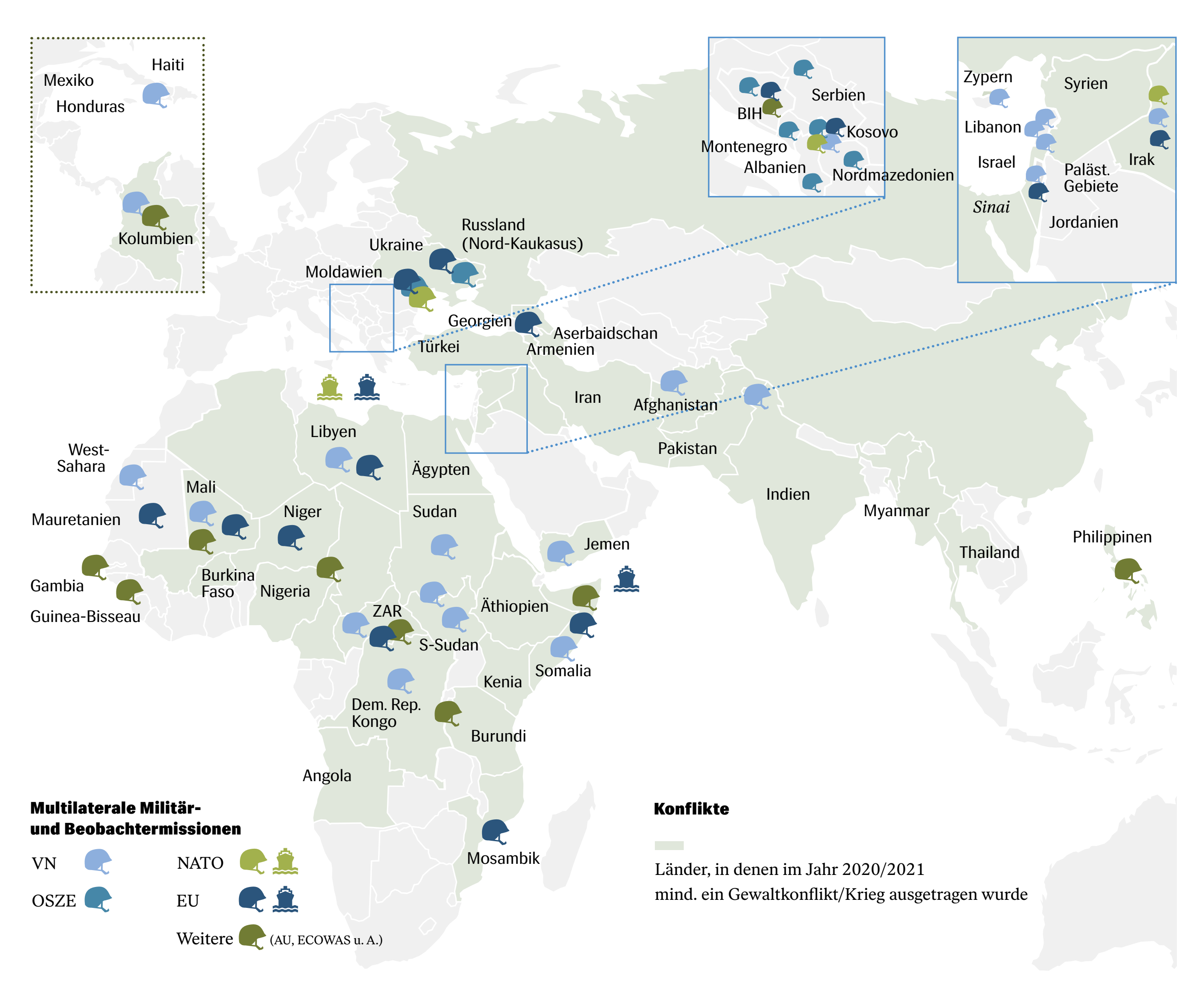



Kennzeichnend für viele nichtstaatliche Konflikte → **5** /49 (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte) bleibt neben dem hohen Maß der Gewalt ihre oftmals kurze Dauer. Erneut war die Anzahl der vom Uppsala Conflict Data Program (UCDP) für 2020 erstmals erfassten Konflikte mit 42 von insgesamt 72 Konflikten recht hoch (2018: 49 von 76) (→ UCDP 2021c). Der Grund für den Anstieg der aktiven Konflikte sind vor allem die vielen dschihadistischen Gruppen in Afrika. Auch bleibt Afrika ein Schwerpunkt des weltweiten Konfliktgeschehens mit 37 der 42 erstmalig für 2020 erfassten nichtstaatlichen Konflikte (2018: 34 von 49). Daneben prägen weiterhin Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika das Gesamtbild nichtstaatlicher Konflikte. So bleibt Mexiko mit 14 Konflikten im Jahr 2020 wiederholt das Land mit der höchsten Gesamtzahl aktiver nichtstaatlicher Konflikte, gefolgt von der Demokratischen Republik Kongo mit elf Konflikten.

1 / 50

Kennzeichnend für nichtstaatliche Gewaltkonflikte sind ihre kurze Dauer und hohe Anzahl an Todesopfern

**6** Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2020/2021) Quelle → 1 /66




Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

Bewaffnete Konflikte unter Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs → **5** /49 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte) haben 2020 mit insgesamt 56 Konflikten (→ UCDP 2021c) gegenüber dem Vorjahr leicht zugenommen (2019: 55).

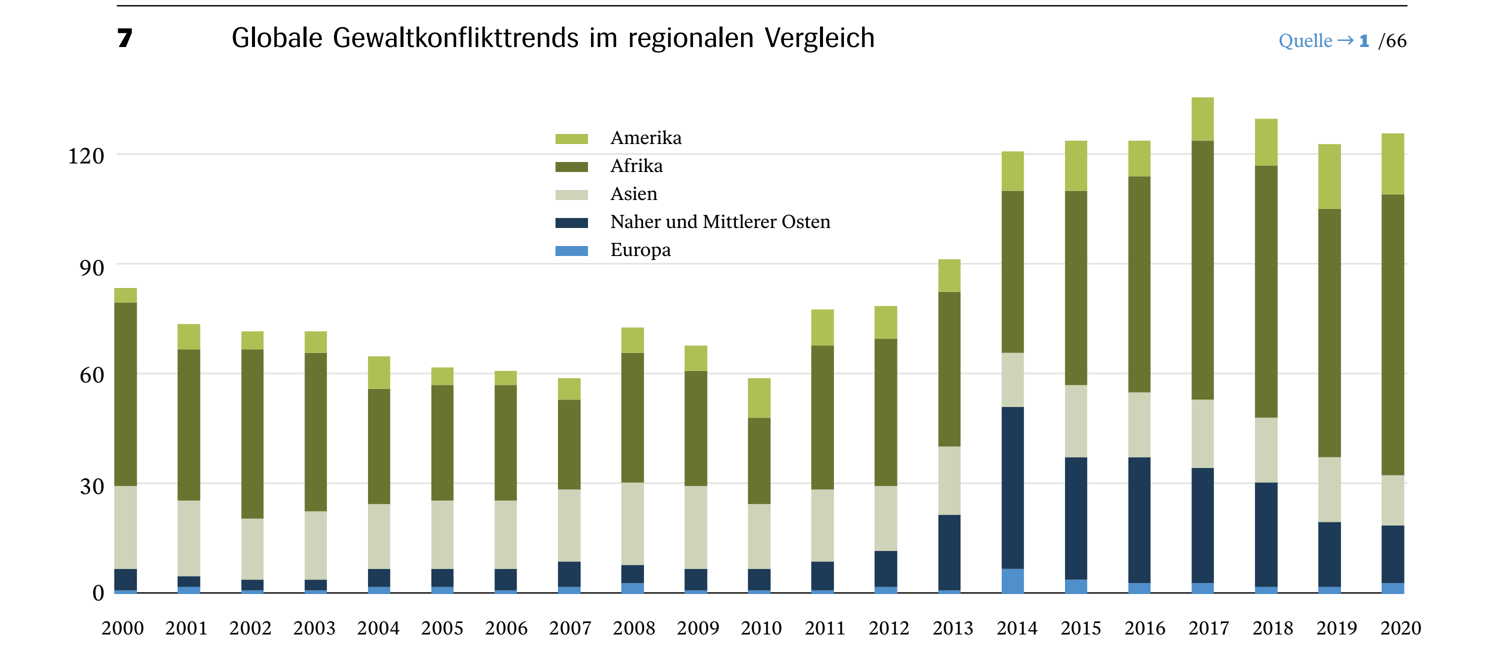
Die Anzahl innerstaatlicher Konflikte → **5** /49 (Trendlinien innerstaatliche Konflikte), in denen mindestens ein Drittstaat militärisch interveniert, bewegt sich im Jahr 2020 mit 25 der 56 innerstaatlichen Konflikte auf einem vergleichbar hohen Vorjahresniveau. Trotz der deutlichen Reduktion ihres militärischen Engagements in Afghanistan, Irak oder auch Syrien sind die USA mit Interventionen in zehn innerstaatlichen Konflikten weiterhin der aktivste Akteur im internationalen Vergleich. Transnationale Gewaltakteure bestimmen weiterhin den Charakter der Konflikte und Kriege. So waren Al Kaida, der Islamische Staat (IS) und verbündete dschihadistische Gruppen mit 28 von 54 an mehr als der Hälfte der Konflikte unter Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs involviert (→ UCDP 2021c).

Mit insgesamt 78 Konflikten fanden im Jahr 2020 deutlich mehr als die Hälfte aller aktiven Konflikte weltweit in Afrika statt → **6** /50; davon 48 nichtstaatliche Konflikte und 30 Konflikte mit staatlicher Beteiligung. Der Nahe und Mittlere Osten, immer noch die Region mit den höchsten Opferzahlen, verzeichnet einen Rückgang von 18 Konflikten (2019) auf 14 im Jahr 2020, zwölf davon mit staatlicher Beteiligung. Alle anderen Regionen → **7** /51 erfahren in der Summe keine (Asien und die Amerikas) oder nur geringfügige Änderungen (Europa).

Afrika ist weiterhin die Region, die von den meisten aktiven Konflikten betroffen ist

**7** Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich

Quelle → **1** /66



**8** Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zu Grunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem nicht das tatsächliche Ausmaß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

---

Der globale Rückgang gefechtsbedingter Todesopfer → **5** /49, → **8** /52 setzte sich nicht fort. Mit einer Zunahme von rund 4.000 Toten bewegt sich die Zahl mit 80.100 gefechtsbedingten Todesopfern im Jahr 2020 auf einem recht hohen Niveau → **5** /49. Die Zunahme der Todesopfer lässt sich auf die Konflikte in Aserbaidschan und Äthiopien, aufflammende Konflikte in Afrika und die Kartellkonflikte in Mexiko zurückführen.

In einigen der in den letzten Jahren verlustreichsten Kriege ist hingegen ein Rückgang in der Anzahl der Todesopfer zu verzeichnen. Mit 4.500 Kriegstoten 2020 kam es in Syrien und mit rund 670 Kriegstoten im Irak zu erneuten Rückgängen seit Ausbruch der Konflikte in diesen beiden Ländern. Der Friedensprozess und der drastische Rückgang der US-Luftangriffe zur Unterstützung der afghanischen Streitkräfte haben in Afghanistan dazu geführt, dass die Zahl der Kriegstoten von 30.000 im Vorjahr auf 20.000 im Jahr 2020 zurückging. Dennoch waren die Konflikte in Afghanistan für 40 % der 2020 weltweit kampfbedingten Todesfälle in Konflikten mit Beteiligung staatlicher Akteure verantwortlich.

Der seit 2017 erstmals wieder aufgeflammte Krieg um die Republik Arzach in Aserbaidschan führte innerhalb von nur eineinhalb Monaten zu 7.500 Toten. Ähnlich gewalttätig ist auch der Konflikt in Äthiopien zwischen der Tigray People's Liberation Front (TPLF) und der äthiopischen Zentralregierung. Zusätzlich zu den 1.300 Gefechtstoten wurden von beiden Seiten mehrere Massaker an Zivilist:innen verübt. So ist dieser Konflikt ein Beispiel für die insgesamt 7.700 für 2020 dokumentierten einseitigen Tötungen, wobei sich fast 7.000 in Afrika ereigneten (→ Pettersson et al. 2021).

Für den Anstieg der Todesopfer im Jahr 2020 waren vor allem die Konflikte in Aserbaidschan und Äthiopien verantwortlich

## KONFLIKTBEDINGTE FLUCHT UND VERTREIBUNG

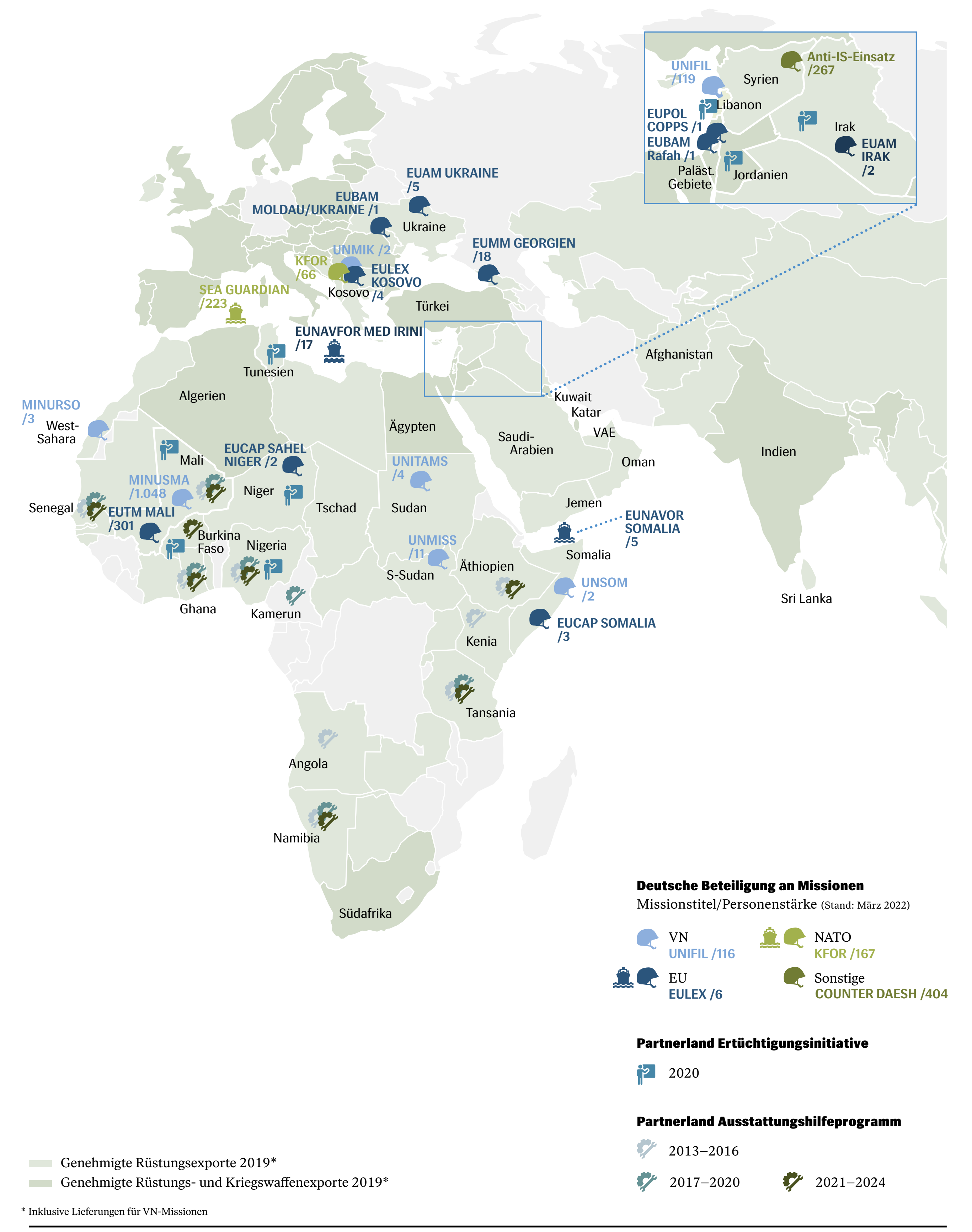
Als weitere Folge der Kriege und Gewaltkonflikte kam es auch 2020 erneut zu einer Zunahme konfliktbedingt Geflüchteter und Vertriebener → **5** /49. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Gesamtzahl Geflüchteter weltweit um drei Mio. auf nunmehr 82,4 Mio. Mit 48 Mio. Menschen ist der Anteil der konfliktbedingten Binnenvertriebenen in 59 Ländern so hoch wie nie zuvor und fast doppelt so hoch wie die Zahl der Menschen, die über Staatsgrenzen fliehen (26 Mio.). 95 % aller neuen konfliktbedingten Vertreibungen ereignete sich in Ländern, die eine hohe oder sehr hohe Vulnerabilität für die Folgen des Klimawandels aufweisen (→ IDMC 2021b). 82 % oder 39,6 Mio. der weltweit konfliktbedingten Binnenflüchtlinge sind in nur zehn Ländern zu finden: Kolumbien, Syrien, DR Kongo, Jemen, Somalia, Afghanistan, Äthiopien, Nigeria, Sudan und Südsudan (→ IDMC 2021a).

Die Gesamtzahl neuer konfliktbedingt Geflüchteter sank im Jahr 2020 weltweit gegenüber dem Vorjahr von elf Mio. Menschen auf rund 9,8 Mio. (→ UNHCR 2021; IDMC 2021a). Erneut waren die DR Kongo (2,2 Mio.), Syrien (1,8 Mio.), Äthiopien (1,7 Mio.) und Afghanistan (0,4 Mio.) unter den Ländern mit der höchsten Anzahl neuer Vertreibungen. Neue Wellen von Gewalt lösten zudem Vertreibungen in Burkina Faso (0,52 Mio.), Mosambik (0,6 Mio.) und Südsudan (0,27 Mio.) aus.

Syrien führt trotz eines Rückgangs der Gewaltkonflikte und einer sinkenden Zahl von Kriegstoten im Jahr 2020 mit fast 1,8 Mio. konfliktbedingt vertriebener Menschen und einer Gesamtzahl von 6,6 Mio. Geflüchteter weiterhin die Liste der am stärksten betroffen Länder an. Weitere Länder mit einer sehr hohen Anzahl von Vertriebenen sind die DR Kongo (5,3 Mio.) und Kolumbien (4,9 Mio.). Aufgrund des Krieges in der Ukraine ist für das Jahr 2022 mit mehreren Millionen Flüchtlingen vor allem in Europa zu rechen.

**9** Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2022)

Quelle → 1 /66




* Inklusive Lieferungen für VN-Missionen

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

## FRIEDENSMISSIONEN UND DEUTSCHE BETEILIGUNG

Die Zahl multilateraler Friedensmissionen, die vor allem von den VN, NATO, OSZE, EU oder der Afrikanischen Union (AU) mandatiert sind, ist 2021 von 65 auf 67 gestiegen. Die Anzahl der Friedenssicherungseinsätze der VN bleibt seit dem im Dezember 2020 beendeten hybriden Einsatz der AU und der VN in Darfur (UNAMID) bei zwölf Missionen.



Das Engagement Deutschlands in internationalen Friedenseinsätzen sinkt mit insgesamt elf Beteiligungen → **10** /55 unter das Niveau des Vorjahres (2021: 13). Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Sub-Sahara Afrika → **9** /54. Deutschland beteiligt sich Stand März 2022 mit einer Truppenstärke von 2.106 Personen an den Missionen, wobei nach Mandatsobergrenzen eine Stärke von bis zu 4.206 zulässig wäre.

**10** Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2022)

Quelle → **1** /66

| Einsatz | Kürzel | Einsatzgebiet | Stärke | Obergrenze |
|---|---|---|---|---|
| Kosovo Force | KFOR | Kosovo | 66 | 400 |
| UN Mission in South Sudan | UNMISS | Südsudan | 11 | 50 |
| UN Interim Force in Lebanon | UNIFIL | Libanon | 119 | 300 |
| EU Training Mission in Mali | EUTM | Mali | 301 | 600 |
| UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali | MINUSMA | Mali | 1.043 | 1100 |
| EUNAVOR Somalia – Operation Atalanta | Atalanta | Horn von Afrika | 5 | 300 |
| NATO-Mission | Sea Guardian | Mittelmeer | 223 | 650 |
| EUNAVOR MED Irini | EUNAVOR MED Irini | Mittelmeer | 17 | 300 |
| Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak | Anti-IS-Einsatz/ Fähigkeitsaufbau Irak | Jordanien/ Syrien/Irak | 267 | 500 |
| Strategical Air Medical Evacuation | STRATAIRMEDEVAC | Deutschland | 51 | k. A. |
| UN Mission for the Referendum in Western Sahara | MINURSO | Westsahara | 3 | 4 |

## 1.2 ↙ Friedliche Konfliktbearbeitung aktueller Konflikte

In vielen bewaffneten Konflikten leistet die internationale Gemeinschaft einen Beitrag zur friedlichen Konfliktbearbeitung. Die Beendigung physischer Gewalt steht im Vordergrund der Bemühungen. Ein weiteres Ziel im Sinne eines „positiven Friedens" ist es, allen Menschen in einer Gesellschaft die Teilhabe im politischen und sozialen Raum zu ermöglichen, was durch Rechtsstaatlichkeit und letztlich Demokratisierung erreicht werden soll. So hofft die internationale Politik, präventiv Konflikte zu verhindern. Dieser Ansatz der friedlichen Konfliktbearbeitung prägt auch die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", die von der Bundesregierung im Juni 2017 verabschiedet wurden.

Friedliche Konfliktbearbeitung meint unter anderem die diplomatischen Bemühungen um eine Beilegung gewaltsamer Konflikte

Zu unterschiedlichen Zeitpunkten eines Konflikts werden verschiedene Konfliktbearbeitungsansätze verfolgt. Diese reichen von Instrumenten der Frühwarnung über Vermittlungen und Verhandlungen mit den Konfliktparteien, einem militärischen Eingreifen oder der Verhängung von Sanktionen → **4** bis hin zum Aufbau staatlicher Institutionen nach dem Ende des bewaffneten Konflikts. Vor allem im Vermittlungs- und Verhandlungskontext und in der Friedenskonsolidierung haben sich in den letzten Jahrzehnten eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure betätigt: Hierzu zählen einzelne Staaten (z. B. Norwegen), internationale Organisationen (v. a. VN), Regionalorganisationen (z. B. OSZE, AU), sowie zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Sant' Egidio). So ist ein vielschichtiges Feld an Akteuren mit unterschiedlichen Ressourcen und Fähigkeiten in der friedlichen Konfliktbearbeitung entstanden.

Viele dieser Akteure versuchen, einen Konflikt in erster Linie ohne militärische Unterstützung zu bearbeiten. Die nicht-militärische Bearbeitung schließt jedoch nicht aus, dass im Konfliktverlauf auch militärisch eingegriffen oder unterstützt wird. Die Bundesregierung leistet in verschiedenen internationalen Formaten militärische Unterstützung → **10** /55. In der folgenden Analyse legen wir den Fokus auf friedliche Instrumente der Konfliktbearbeitung, die ohne eine militärische Komponente eingesetzt werden können. Das Ziel ist, das oft bislang nur unzureichend ausgeschöpfte Potenzial dieser Instrumente zu beleuchten.

Die Chancen einer friedlichen Verregelung eines Konflikts hängen vom Angebot von Vermittlung und der Nachfrage nach Vermittlung ab. Externe Akteure neigen eher zu friedlicher Konfliktbearbeitung, wenn eigene Interessen betroffen sind oder sie bereits Erfahrungen mit Vermittlungsprozessen gemacht haben. Die Bereitschaft der Konfliktparteien, Vermittlungsangebote zu akzeptieren, ist wiederum abhängig von der aktuellen Konfliktsituation und der (militärischen) Unterstützung durch mögliche externe Verbündete. Auffällig ist, dass sich das vielfältige und umfangreiche Engagement internationaler Akteure, Konflikte friedlich beizulegen, bislang nicht in der tatsächlichen Anzahl friedlicher Konfliktbearbeitungen niedergeschlagen hat. So ist die Anzahl von Media-

Trotz eines Anstiegs der Konflikte und weltweit ausgebauter diplomatischer Fähigkeiten gab es in den letzten Jahren keinen Anstieg in den Mediationsbemühungen

tionen staatlicher Akteure seit dem Ende des Kalten Kriegs auf einem vergleichbaren Niveau geblieben, obwohl die internationale Infrastruktur zur Mediation nachhaltig ausgebaut worden ist (→ Lundgren/Svensson 2020).

Während die Ressourcen zur friedlichen Konfliktbearbeitung weltweit, aber auch in Deutschland, vorhanden zu sein scheinen, gibt es derzeit ein Umsetzungsproblem. Dies deckt sich mit den durchwachsenen Bemühungen zur friedlichen Konfliktbearbeitung internationalisierter und dschihadistischer Gewaltkonflikte, den zwei derzeit vorherrschenden Konflikttypen. Ein möglicher Ausweg ist die bessere Einbindung Regionaler Organisationen (RO), die jedoch nur bedingt auf die Herausforderungen, in ihren Einzugsgebieten für Frieden zu sorgen, vorbereitet sind.

### BEARBEITUNG INTERNATIONALISIERTER INNERSTAATLICHER GEWALTKONFLIKTE

Wie die Analyse des Konfliktgeschehens gezeigt hat, zeichnen sich viele innerstaatliche Konflikte dadurch aus, dass mindestens eine der Konfliktparteien von einem Drittstaat militärisch unterstützt wird. Neben den Großmächten, wie vor allem den USA aber auch Russland, spielen Regionalmächte vermehrt eine Rolle, wie beispielsweise die Türkei oder der Iran. Auch Frankreich ist militärisch in einigen Konflikten in seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien aktiv. In insgesamt 18 Ländern gab es im Jahr 2020 laut den Daten von UCDP einen internationalisierten innerstaatlichen Gewaltkonflikt (→ Pettersson et al. 2021).

Die militärische Involvierung von Drittstaaten stellt die friedliche Konfliktbearbeitung vor Herausforderungen. Drittstaaten engagieren sich aufgrund von Eigeninteressen, die nicht deckungsgleich mit jenen der Konfliktpartei sein müssen, die sie unterstützen. So kann die Unterstützung im Rahmen eines Stellvertreterkriegs erfolgen, aus innenpolitischen Interessen heraus oder dem Ziel einer Verschiebung der regionalen Gleichgewichte dienen. Diese Interessen der Drittstaaten müssen in den Verhandlungen mitberücksichtigt werden. Das Ergebnis sind oft fragmentierte und langwierige Verhandlungen zwischen den unterschiedlichsten Akteuren, die zusätzlich durch den Einbezug zahlreicher (internationaler) Vermittlungsakteure verkompliziert werden können **11** /57.

---

**11** Bearbeitung des internationalisierten Konflikts in Syrien

Der seit 2011 andauernde Krieg in Syrien, welcher durch das Niederschlagen friedlicher Proteste ausgelöst wurde, ist durch eine starke Einmischung internationaler und nicht-staatlicher Akteure gekennzeichnet. Iran und die libanesische Hisbollah unterstützen das syrische Regime, indem sie Milizen, Waffen und militärische Beratung bereitstellen. Seit 2015 hält auch Russland unter Einsatz seiner Luftwaffe und der Militärpolizei das Regime an der Macht. Zivile wie auch bewaffnete syrische Oppositionsgruppen werden dagegen vor allem durch EU-Mitgliedstaaten, die USA, Großbritannien, Saudi Arabien, Katar und die Türkei unterstützt. Ab 2013 hatte die Opposition eine zunehmende Fragmentierung zwischen säkularen, islamischen und neu auftretenden islamistischen Gruppen erfahren, welche durch Konkurrenz um die finanziellen Mittel und militärische Ausstattung vonseiten externer Geber verschärft wurde.

Seit 2014 vermitteln die VN im syrischen Friedensprozess. Derzeit durchläuft er eine Phase externer Konsultationen zwischen dem VN-Mediator Geir Pedersen und einer Reihe von internationalen Akteuren wie Russland, der Türkei, Katar, der EU und der Arabischen Liga. Laut Pedersen geschieht dies in der Absicht, eine schrittweise Reform des syrischen Regimes zu erzielen. Welche Kriterien, Bedingungen oder konkreten Ziele dieser Herangehensweise zugrunde liegen, haben die VN bisher nicht spezifiziert. Wenn politische und wirtschaftliche Beziehungen ungeachtet der bestehenden Sanktionen wiederaufgenommen werden, könnte dies eine zwischenstaatliche „Normalisierung" mit dem syrischen Regime nach sich ziehen. Damit bestünde die akute Gefahr, dass das Einstehen westlicher Staaten für die demokratische Opposition sowie für die Ahndung von Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie die Unterstützung von Übergangsjustiz (Transitional Justice) und Versöhnung unterminiert wird.

Die unterschiedlichen Interessen der involvierten Drittstaaten verkomplizieren eine friedliche Konfliktbearbeitung. Militärisch bleibt Syrien gespalten und die Situation der Gesamtbevölkerung durch eine humanitäre und wirtschaftliche Notlage gekennzeichnet. Heute stehen zahlreiche Gebiete des Landes unter Kontrolle unterschiedlicher bewaffneter Gruppen und ihrer internationalen Verbündeten. Auf der anderen Seite ist das syrische politische System in Form einer Diktatur weiterhin in Kraft. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, für die jüngst im Koblenzer Prozess Anwar Raslan, ein Oberst des syrischen Geheimdienstes, verurteilt wurde, bleiben in Syrien ungeahndet, da sich das Regime weiterhin primär durch die militärische Unterstützung Russlands an der Macht hält. Zudem verhinderten Russland und China mehrfach eine militärische Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung durch ihr Veto im VN-Sicherheitsrat.

Der VN-Friedensprozess hat es versäumt, Transitional Justice, Vergangenheitsbewältigung und langfristiger Konfliktbearbeitung als gesellschaftlich hochrelevanten Prozessen Priorität einzuräumen und sich stattdessen auf staatszentrierte Aspekte wie Regierungsführung und politischen Wandel, Verfassungsgebung, Wahlen und Antiterrorismusmaßnahmen beschränkt. Jedoch ist die gesamtgesellschaftliche Erfahrung des Krieges untrennbar mit seinen militärisch-politischen Entwicklungen verbunden.

---

Es ist jedoch kein auswegloses Unterfangen, wie erfolgreiche Vermittlungsbemühungen in internationalen innerstaatlichen Konflikten zeigen, zumindest ein Einfrieren der akuten Gewalthandlungen zu erreichen. Ein Beispiel ist das Waffenstillstandsabkommen zwischen Aserbaidschan und Armenien, das durch die Vermittlung von Russland im November 2020 zustande kam. In der Zentralafrikanischen Republik gelang nach Vermittlungen der AU, der VN und weiteren zentralafrikanischen Ländern die Unterzeichnung eines Friedensabkommens (2019) zwischen der von Ruanda unterstützen Regierung und den Rebell:innen. Im „Minsker Friedensprozesses" wiederum konnte auf Grundlage internationaler Bemühungen im Juli 2020 unter maßgeblicher Beteiligung Deutschlands ein Waffenstillstandsabkommen in der Ukraine erreicht werden.

Der richtige Umgang mit Drittstaaten, die sich in innerstaatlichen Konflikten militärisch engagieren, ist eine Herausforderung für die deutsche Bundesregierung. So kann die militärische Unterstützung Dritter die Gewaltdynamiken entschärfen und etwa zum notwendigen Schutz der Zivilbevölkerung beitragen. In anderen Fällen kann sie hingegen einen konfliktverlängernden und -verschärfenden Einfluss haben. Es gilt daher, einen normativen Kompass zu entwickeln, der sich am Schutz der Zivilbevölkerung als oberstes Ziel ausrichtet. Daraus ableitend bedarf es einer Einzelfallbetrachtung, inwieweit Drittstaaten einen konfliktverschärfenden oder deeskalierenden Einfluss auf die Gewalt haben.

Es gilt, zwischen konflikthemmendem und -verschärfendem Einfluss von militärisch involvierten Drittstaaten zu unterscheiden

Sollte das militärische Engagement konfliktverschärfend sein, dann müssen von der Bundesregierung politische Konsequenzen gezogen werden. Neben diplomatischen Gesprächen mit dem Ziel, eine Verhaltensänderung des Drittstaates zu erreichen, muss der konfliktverschärfende Einfluss berücksichtigt werden, wenn über Rüstungsexporte entschieden wird. Eine friedliche Einhegung der Drittstaaten führt nicht direkt zur friedlichen Lösung des eigentlichen Gewaltkonflikts, sie kann aber die Chancen für eine gewaltfreie Regelung durch die Akteure vor Ort erhöhen, da etwa militärische Unterstützung ausbleibt.



## BEARBEITUNG DSCHIHADISTISCHER GEWALTKONFLIKTE

Islamistische Rebellengruppen spielen im aktuellen globalen Konfliktgeschehen eine prägende Rolle, wie die Konflikttrends zeigen. Wesensmerkmal solcher Gruppen ist die Formulierung religionsbasierter Forderungen. Diese können auf die Islamisierung eines Staates abzielen oder separatistische beziehungsweise transnational orientierte Ansprüche zum Gegenstand haben. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich dschihadistische Konflikte nicht allein aus religiös begründeten Ideologien speisen, sondern von vielen gesellschaftlichen (zum Beispiel wirtschaftliche und soziale Diskriminierung muslimischer Bevölkerungsgruppen) und politischen Faktoren (zum Beispiel staatliche Repression) begünstigt werden.

Im Jahr 2020 waren dschihadistische Gruppen an mehr als der Hälfte (29 von 56) aller Konflikte mit mindestens einem staatlichen Akteur beteiligt (→ Pettersson et al. 2021). Besonders betroffen war der afrikanische Kontinent → **12** /60; **13** /61, auf dem mehr als die Hälfte (16 von 29) aller Gewaltkonflikte zwischen staatlichen Autoritäten und militant-islamistischen Gruppen ausgetragen wurde. Diese Konflikte fordern im Durchschnitt eine sehr hohe Anzahl an Todesopfern und dauern länger als nicht-religiöse Konflikte. Für die friedliche Konfliktbearbeitung stellen islamistische Gewaltakteure somit eine enorme Herausforderung dar. Das liegt auch daran, dass der militante Islamismus im Zuge des Aufstiegs von Al Kaida und des Islamischen Staates (IS) seit Anfang der 2000er Jahre zunehmend durch salafistische Ideologien geprägt wird. Da salafistisch-dschihadistische Gruppen zur kategorischen Ablehnung von Nationalstaat, Machtteilung und Demokratie neigen, sind Verhandlungslösungen mit ihnen schwer zu erreichen. Sie sind aber nicht unmöglich, da sich das Lager des salafistischen Dschihadismus in mehr und weniger radikale Akteure unterteilt.

Es gibt große Unterschiede zwischen den verschiedenen dschihadistischen Gruppen; mit weniger radikalen Gruppen sollte das an Bedingungen geknüpfte Gespräch gesucht werden

**12** Dschihadistische Gewalt in Afrika

Auf dem afrikanischen Kontinent befinden sich militante Islamist:innen seit mehr als zehn Jahren auf dem Vormarsch. Dabei lassen sich zwei regionale Konflikt-Cluster identifizieren. Im westlichen Afrika sind dschihadistische Gruppen in der Sahelzone und im Norden Nigerias aktiv. Im östlichen Afrika sind gegenwärtig vor allem Somalia, der Osten der DR Kongo sowie der Norden Kenias und Mosambiks stark von islamistischer Gewalt betroffen. Auffällig ist, dass die lokalen Konfliktdynamiken zunehmend im Zeichen der Konkurrenz zwischen Al Kaida und dem IS stehen. Seit 2015 haben sich in Mali, Nigeria und Somalia IS-Ableger formiert, die jeweils mit Al Kaida-nahen Gruppen rivalisieren. Die Ausrufung solcher Ableger hat jedoch in der Regel nicht zur Folge, dass die jeweiligen Milizen zentral von der IS- oder Al Kaida-Führung kontrolliert werden. Entscheidend für das Gewaltgeschehen sind vielmehr die taktischen Erwägungen lokaler Rebellenführer:innen.



Die bisherigen Anstrengungen der betroffenen afrikanischen Staaten, dschihadistische Rebellionen militärisch niederzuschlagen, sind durchweg erfolglos geblieben. In der Sahelzone sowie in Somalia und Mosambik haben der Ausbruch und die Verstetigung islamistischer Gewalt externe Militärinterventionen nach sich gezogen. Während solche Interventionen Dschihadisten aus urbanen Zentren zu verdrängen vermögen, erweisen sie sich bislang als ungeeignet, islamistische Gewalt nachhaltig einzudämmen. Jüngstes Beispiel hierfür ist der Einsatz der ruandischen Armee und der Truppen der „SADC Mission in Mozambique“ in der nordmosambikanischen Provinz Cabo Delgado.

---

Während IS-Ableger wie die Miliz „Islamischer Staat Provinz Westafrika“ den konventionellen Nationalstaat bislang strikt als illegitime Einheit porträtieren und Friedensverhandlungen a priori ausschließen, zeigen sich andere salafistische Rebellenbewegungen flexibler. Somalias al-Shabaab-Rebellen, die Teil des Al Kaida-Netzwerkes sind, haben sich in den letzten Jahren zum Beispiel verstärkt dem lokalen politischen Prozess zugewandt und sich dabei in Richtung Anerkennung der somalischen Grenzen bewegt. In Mali signalisiert die mit Al Kaida affiliierte Miliz Jama’at Nusratul Islam wal Muslimin gegenüber der lokalen Regierung grundsätzlich Gesprächsbereitschaft. Die Aufnahme eines politischen Dialogs hat sie jedoch bislang an die Bedingung knüpft, dass alle ausländischen Truppen das Land verlassen. In Syrien wiederum hat sich die Gruppe Hayat Tahrir al-Sham 2017 von Al Kaida losgesagt und einen im März 2020 zwischen Russland und der Türkei vereinbarten Waffenstillstand für die Idlib-Provinz mitgetragen. Obwohl sich Hayat Tahrir al-Sham mittlerweile explizit vom transnationalen Dschihadismus distanziert und in Idlib gegen IS- und Al Kaida-Netzwerke vorgeht, wird die Gruppe von den USA, Russland und dem VN-Sicherheitsrat weiterhin als terroristische Organisation eingestuft (→ Crisis Group 2021).

Diese starke Zurückhaltung internationaler Akteure im Umgang mit Dschihadisten, die zu Konfliktdeeskalation bereit sind, liegt in den Anschlägen vom 11. September 2001 begründet. Diese terroristischen Anschläge haben zu einer besonderen Bedrohungswahrnehmung des militanten Islamismus in der internationalen Gemeinschaft geführt. Unabhängig von ihrer konkreten taktischen Ausrichtung werden islamistische Gruppen wie Tahrir al-Sham, Jama’at Nusratul Islam wal Muslimin oder al-Shabaab häufig primär als Teil einer übergeordneten globalen Terrorgefahr wahrgenommen und nicht als lokal gebundene Rebellenakteure.

Die Bedrohungswahrnehmung dschihadistischer Gruppen als Terroristen wirkt seit den Anschlägen vom 11. September 2001 nach

**13** Gewaltkonflikte zwischen Staaten und dschihadistischen Gruppen mit Todesopfern Quelle → 1 /66

Algerien
AQIM/25
Libyen
Mali
JNIM/502
IS*/62
Niger
IS*/512
Tschad
IS*/143
Sudan
Burkina Faso
JNIM/349
IS*/160
Nigeria
IS*/1.555
Boko Haram/442
Zentralafrikanische Republik
S-Sudan
Äthopien
Somalia
Al-Shabaab /1.901
IS*/41
Kamerun
Boko Haram/28
Dem. Rep. Kongo
IS*/628
Ruanda
Burundi
Kenia
Al-Shabaab /41
Tansania
IS*/25
Angola
Mosambik
IS*/924

**Konflikte**

Länder, in denen im Jahr 2020 Gewaltkonflikte ausgetragen wurden

Mit Beteiligung dschihadistischer Gruppe

Al-Shabaab: Harakatal-Shabaabal-Mujahideen

AQIM: Tanẓīmal-Qā'idahfīBilādal-Maghribal-Islāmī

Boko Haram: Jamā'atAhlas-Sunnahlid-Da'wahwa'l-Jihād

IS: Islamic State*

JNIM: Dschamā'at Nusrat al-Islāmwa-l-Muslimīn

* Das Kürzel „IS" steht jeweils für Ableger der Gruppe „Islamische Staat", die aus lokalen Rebellenbewegungen hervorgegangen sind und in der Regel nicht zentral von der IS-Führung kontrolliert werden. Auf dem afrikanischen Kontinent waren im Jahr 2020 vier solcher Ableger an bewaffneten Konflikten mit mindestens einem staatlichen Akteur beteiligt: „Islamischer Staat Provinz Westafrika", „Islamischer Staat in der Groß-sahara", „Islamischer Staat in Somalia" und „Islamischer Staat Provinz Zentralafrika".

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt.
Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

Im Gegensatz dazu bedarf es einer neuen Herangehensweise, die die ideologische und taktische Uneinheitlichkeit und Dynamik des militant islamistischen Lagers zur Kenntnis nimmt und auf dieser Grundlage Vermittlungsansätze auslotet. Als unzureichend erweisen sich in diesem Zusammenhang die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern", in denen man, abgesehen vom Verweis auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus, vergeblich nach einem Ansatz für den Umgang mit militant-islamistischen Gruppen sucht. Es bedarf eines gänzlich neuen Ansatzes der deutschen Politik, der von bestehender wissenschaftlicher Expertise zu dschihadistischen Konflikten und den jeweiligen lokalen Konfliktkontexten Gebrauch macht.



Zweifelsohne sind Friedensverhandlungen mit Dschihadisten mit erheblichen Risiken und Herausforderungen verbunden und müssen in enger Abstimmung mit der lokalen Bevölkerung und Politik erfolgen. So ermöglichte der Abzug der US-Truppen infolge des Doha-Abkommens zwischen der US-Regierung und den Taliban die gewaltsame Machtübernahme in Afghanistan. Abgesehen von der Gefahr, dass Verhandlungen dschihadistische Gruppen militärisch begünstigen, ist zudem unklar, wie in säkular orientierten Staaten wie Mali oder Nigeria Postkonfliktordnungen, die für alle potenziell verhandelnden Konfliktparteien akzeptabel wären, konkret aussehen könnten. Dabei birgt vor allem die Frage der verfassungsrechtlichen Rolle des Islam und nach der Integration dschihadistischer Gruppen in den politischen Prozess hohes Konfliktpotenzial. Trotz dieser Schwierigkeiten dürfte angesichts der Beharrlichkeit salafistisch-dschihadistischer Gewaltmobilisierung in Afrika und dem Nahen Osten kein Weg an einer verstärkten Auslotung politischer Lösungen vorbeiführen.

## REGIONALE KONFLIKTBEARBEITUNG

Drei Weltregionen sind derzeit besonders stark von Gewaltkonflikten betroffen: Sub-Sahara Afrika, die MENA-Region und Südasien → **7** /51. Die Frage, welche Rolle RO für Konfliktbearbeitung spielen, stellt sich daher primär in diesen Kontexten. Der internationalen Intervention in Afghanistan fehlte die Unterstützung durch eine RO, und auch die saudi-arabische Intervention im Jemen erfolgte ohne regionales Mandat. Nur in Europa und in Afrika gibt es RO mit inklusiver Mitgliedschaft und einem Mandat zur Durchführung multilateraler Friedensoperationen. In Afrika existiert mit der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) ein institutioneller Rahmen, in dem auf mehreren Ebenen mit unterschiedlichen Instrumenten regionale Konflikte bearbeitet werden. Dies schließt auch die Mandatierung militärischer Zwangsmaßnahmen mit ein, wie im Fall der AU-Mission in Somalia, der derzeit weltweit größten Friedensoperation.

Es mag unmittelbar einleuchten, dass Konflikte, die in einer bestimmten Region stattfinden, am besten von denjenigen bearbeitet werden, die mit der Region und dem Konflikt vertraut sind. Sie müssen nicht zuletzt die Konsequenzen (eines ungelösten

Konflikts) ausbaden. Tatsächlich ist jedoch oft unklar, wer eigentlich zur Region gehört. Auch wird die Unparteilichkeit von RO in jenen Fällen angezweifelt, in denen sie mit Zwangsmaßnahmen intervenieren. Schließlich tun sich RO schwer damit, Konflikte in den mächtigsten Mitgliedstaaten auf die Agenda zu heben. So werden beispielsweise in der AU die Konflikte in Nigeria oder Äthiopien wenig diskutiert.

Eine Priorität für regionale Konfliktbearbeitung ist in Kapitel VIII der VN-Charta angelegt, selbst wenn Ausnahmen vom Gewaltverbot primär beim VN-Sicherheitsrat selbst und damit auf globaler Ebene angesiedelt wurden. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts wurden den regionalen Akteuren die notwendigen Handlungsspielräume eröffnet, um Kapitel VIII mit Leben zu füllen. Nur wenige der klassischen Militärallianzen aus dem Kalten Krieg überlebten, Sicherheitsaufgaben wurden vielmehr von RO geschultert, die ursprünglich eine rein politische oder ökonomische Agenda hatten.

Am Persischen Golf oder in Zentralasien – wie jüngst in Kasachstan – bestehen Traditionen von regionalen Beistandspakten fort. Doch die Aufwertung von regionaler Sicherheit in Europa, Lateinamerika und Afrika war damit verbunden, dass sich RO ein umfassenderes Verständnis von Sicherheitsgefährdungen zu eigen machten, wie beispielsweise die Zirkulation von Kleinwaffen. Zudem fokussierten sie stärker auf menschliche Sicherheit, was sich besonders deutlich in der formalen Annahme von Normen zur Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P) auf regionaler Ebene in Afrika äußert. Seit den späten 1990er Jahren wurde regionale Konfliktbearbeitung auch zu einer Antwort auf die Krise der VN-Friedenssicherung. Neben die militärische Bearbeitung rückte dabei eine stärkere Berücksichtigung von präventiver Diplomatie, Maßnahmen des Peacebuilding und Wiederaufbau nach Gewaltkonflikten. In Afrika und Lateinamerika wurden Militärputsche und andere Formen nicht-verfassungsmäßiger Regierungswechsel als Verstoß gegen regionale Standards politischer Ordnung und als Bedrohungen regionaler Sicherheit verstanden → **14** /63.

**14** Putsche: Die bleibende Herausforderung für regionale Konfliktbearbeitung in Afrika

2021 gab es so viele erfolgreiche Putsche in Afrika wie seit 1999 nicht mehr. Dabei waren die Zahlen seit Beginn der 2000er Jahre rückläufig. Ein Grund für den Rückgang waren die zunehmend international konzertierten Reaktionen afrikanischer RO, deren Anti-Putsch-Normen systematisch Anwendung fanden und denen ein abschreckender Effekt zugesprochen wird. Die jüngsten Putsche in Mali (August 2020 und Mai 2021), Tschad (April 2021), Guinea (September 2021), Sudan (Oktober 2021) und Burkina Faso (Januar 2022) verdeutlichen jedoch die Grenzen der Anti-Putsch-Politik von AU und ECOWAS.

So unterschiedlich die Situationen sind und so spezifisch sie adressiert werden müssten, verdeutlichen sie dennoch zentrale Herausforderungen für effektives regionales Konfliktmanagement in Reaktion auf Putsche: Erstens mangelt es beiden Organisationen an zwangsbasierten Mitteln, die eigenen Normen gegenüber Putschisten durchzusetzen und das Militär zur Übergabe der Macht an zivile Kräfte zu zwingen. Sanktionen werden bisher nicht konsistent und nicht mit der notwendigen internationalen Unterstützung umgesetzt.

Zweitens sieht sich die Anti-Putsch-Politik von AU und ECOWAS einer zunehmend schwindenden lokalen Akzeptanz ausgesetzt. Die Putsche in Guinea, Mali und Burkina Faso wurden von Teilen der Bevölkerung begrüßt, die in den Putschen eine Chance auf ein Ende der mangelnden wirtschaftlichen Erfolge, Unfähigkeit im Kampf gegen dschihadistische Gruppen, Korruption und autoritären Tendenzen der bisherigen Regierungen sahen. Dass AU und ECOWAS anti-demokratisches Verhalten der gestürzten Regierungen vor dem Putsch – wie etwa in Guinea – nicht verurteilt hatten, macht aus Sicht der Bevölkerung diese Organisationen zu unglaubwürdigen Konfliktmanager:innen.

Drittens zeigen die aktuellen Fälle einen Mangel an Vision und konkreten Zielen in dem, was regionales Konfliktmanagement in Putsch-Situationen eigentlich erreichen soll. Jenseits der Standardforderungen nach einer Transition und schnellen Wahlen fehlt es an der Bereitschaft grundlegende politische Transformationen zu unterstützen, um die regional festgeschriebenen politischen Normen langfristig zu verankern.

---

Unterschiedliche Faktoren tragen zum Erfolg regionaler Konfliktbearbeitung bei. Die Konfliktbearbeitung kann gelingen, weil regionale Hegemone ihre Macht einsetzen, um eine Konfliktlösung nach ihren Vorstellungen zu erzwingen. Ein weiterer Grund kann die Entwicklung von geeigneten institutionellen Mechanismen und Praktiken der Konfliktbearbeitung auf regionaler Ebene sein. Schließlich können auch regionale Normen (wie zum Beispiel die Ablehnung von Militärputschen) oder Sicherheitskulturen an Bedeutung gewinnen, mit deren Hilfe eine Mediation das Verhalten der Konfliktparteien in friedliche Bahnen zu lenken vermag. Noch mangelt es aber an systematischer Forschung zu den Erfolgsbedingungen regionaler Konfliktbearbeitung, insbesondere solche, die auch Perspektiven der betroffenen Bevölkerung einbezieht.

Regionale Akteure, Institutionen oder Normen können im Globalen Süden jedoch kein Monopol bei der Konfliktbearbeitung beanspruchen. Die Konfliktbearbeitung ist vielmehr geprägt von Rivalitäten globaler und regionaler Mächte, überlappenden Zuständigkeiten und ungeklärter Arbeitsteilung auf institutioneller Ebene sowie der Auseinandersetzung über unterschiedliche Normen der Konfliktbearbeitung. Vor diesem Hintergrund bleibt die Frage, ob regionale oder globale Konfliktbearbeitung vorzuziehen sei, zwar im jeweiligen regionalen politischen Diskurs bedeutsam, ist in der Praxis aber oft angesichts der faktischen Verschränkung multipler Ebenen (sub-regional, regional, global) kaum mehr eindeutig zu beantworten.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Friedliche Konfliktbearbeitung hat drei Ziele: die Prävention von Gewalt, die Beendigung von Gewalt sowie die Transformation zu einer inklusiven und gerechteren Gesellschaft. Deutschland hat sich im Bereich der friedlichen Konfliktbearbeitung mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ im Juni 2017 positioniert.[2] Die politischen Bemühungen um eine aktive Rolle sind jedoch überschaubar und auf das Engagement im Rahmen der VN-Organisationen und multilateraler Vermittlungsformate

in ausgewählten Konflikten beschränkt. Keine überzeugenden Ansätze gibt es in Bezug auf die aktuellen Herausforderungen im Konfliktgeschehen, die in den Leitlinien der Bundesregierung nur unzureichend adressiert werden.



Es fehlt eine politische Strategie, wie mit der zunehmenden Anzahl internationalisierter Konflikte umgegangen werden soll. Abhängig vom Einzelfall sollte die Bundesregierung eine klare Haltung finden zum Umgang mit Staaten, die in internationalisierten Konflikten involviert sind. Diese Strategie muss eine Differenzierung hinsichtlich der Konfliktcharakteristika sowie der Involvierung der Drittstaaten umfassen. Der Schutz der Zivilbevölkerung sollte hierbei die Entscheidung leiten. Möglicher Ansatzpunkt für die Bundesregierung wäre es, einen konfliktverschärfenden Einfluss eines Drittstaates in die Entscheidungsfindung bezüglich Waffenexporten und Sanktionen einzubeziehen.

Auch fehlt der Bundesregierung eine Strategie im Umgang mit der hohen Anzahl gewaltsamer dschihadistischer Konflikte. Die Bundesregierung könnte dafür eintreten, dass Anreize für islamistische Gruppen geschaffen werden, die Aufnahme von Friedensverhandlungen nicht von der Bedingung abhängig zu machen, dass ausländische Truppen sofort abziehen. Derartige Anreize könnten in der Aussicht bestehen, dass internationale Sanktionen gegen einzelne Rebellenrepräsentant:innen aufgehoben und militärische Operationen in Rebellengebieten temporär eingestellt werden. Darüber hinaus gilt es sicherzustellen, dass Al Kaida- und IS-Ableger davon ausgehen können, zügig von internationalen Terrorlisten gestrichen zu werden, sobald sie sich zu einer vollständigen und dauerhaften Abkehr vom transnationalen Dschihadismus bereit zeigen. Diese Diskussion sollte die deutsche Bundesregierung auf der europäischen und globalen Ebene anstoßen.

Schließlich gilt es, die regionalen Akteure in Afrika in ihren Bemühungen zur friedlichen Konfliktbearbeitung nachhaltig zu unterstützen. Dabei sollte die Aufmerksamkeit den angestrebten Zielen der RO gelten und nicht so stark von einzelnen Ereignissen, wie etwa Wahlen, abhängig sein. So gilt es gerade angesichts einer erneuten Welle von Putschen, die afrikanischen RO bei der konsequenten Umsetzung eines effektiven Sanktionsregimes gegenüber Putschist:innen zu unterstützen. Dies schließt zugleich eine über Wahlen hinausgehende langfristige Perspektive auf politische Reformprozesse in Mitgliedstaaten mit ein.

---

1 Die folgende Analyse des globalen Konfliktgeschehens basiert auf den aktuell vorliegenden Zahlen des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die zuletzt 2021 publizierten Zahlen spiegeln das Konfliktgeschehen des Jahres 2020 wider.

2 Siehe die Dokumente auf der Seite: https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/leitlinien-krisen/217444

## Autor:innen

Prof. Dr. Christof Hartmann
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Dr. Esther Meininghaus
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Jannis Saalfeld
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

PD Dr. Johannes Vüllers (Koordination)
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Lars Wirkus
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. Antonia Witt
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis

*Crisis Group* 2021: In Syria's Idlib, Washington's Chance to Reimagine Counter-Terrorism. Commentary, in: https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/syrias-idlib-washingtons-chance-reimagine-counter-terrorism; 03.02.2021.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)* 2021: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: http://www.internal-displacement.org/database/; 05.02.2022.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)* 2021a: Global Report on Internal Displacement 2021, in: https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/; 05.02.2022.

*Internal Displacement Monitoring Center (IDMC)* 2021b: GRID 2021 Internal Displacement in a Changing Climate, in: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf; 05.02.2021.

*Lundgren, Magnus/Svensson, Isak* 2020: The Surprising Decline of International Mediation in Armed Conflicts, in: Research and Politics 7: 2: 1–7.

*Pettersson, Therése et al.* 2021: Organized Violence, 1989–2020, with a Special Emphasis on Syria, in: Journal of Peace Research 58: 4, 809–825.

*United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2021: Global Trends. Forced Displacement in 2020, Geneva.

*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2021a: UCDP Non-State Conflict Dataset Version 21.1 (2021), in: http://ucdp.uu.se/downloads/nsos/ucdp-nonstate-211-csv.zip; 01.01.2022.

*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2021b: UCDP Battle-related Deaths Dataset. Version 21.1 (2021), in: http://ucdp.uu.se/downloads/brd/ucdp-brd-dyadic-211-csv.zip; 01.01.2022.

*Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2021c: UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset. Version 21.1 (2021), in: http://ucdp.uu.se/downloads/ucdpprio/ucdp-prio-acd-211-csv.zip; 01.01.2022.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**5** /49
*Globales Konfliktgeschehen*
UCDP 2021, IDMC 2021, UNHCR 2021
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Januar 2022.

**6** /50
*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtungsmissionen (2020/2021)*
NATO 2022, Natural Earth 2017, UCDP/PRIO 2021, UN Peacekeeping 2022, UN DPPA 2022, ZIF 2022
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2022.

**7** /51
*Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich*
UCDP 2021
Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, Februar 2022.

**9** /54
*Militärischer Fußabdruck Deutschlands (2019–2022)*
BMWi 2020; BMVg 2022, Bundespolizeipräsidium 2022, Bundeswehr 2022, Deutscher Bundestag 2022, Natural Earth 2019
Kartenlayout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, März 2022.

**10** /55
*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr (März 2022)*
Bundesministerium für Verteidigung, Einsatzzahlen, März 2022.

**13** /61
*Gewaltkonflikte zwischen Staaten und dschihadistischen Gruppen mit Todesopfern*
Natural Earth 2021, UCDP/PRIO 2021
Kartenlayout: Vincent Glasow. BICC, Februar, 2022.

2

# 2022 / Gender, Diversität und Gewalt / NACHHALTIGER FRIEDEN

↓ EMPFEHLUNGEN



1 **Feministische Außenpolitik muss geschlechtergerechten Frieden zum Ziel haben** Sicherheits- und Friedenspolitik muss diverser und inklusiver werden und Geschlechterperspektiven aufnehmen. Dazu gehört, „militarisierte Männlichkeiten" zu delegitimieren und Alternativen aufzuzeigen.

2 **Feministische Konfliktanalyse ist nötiger denn je** Eine Analyse von Konfliktursachen muss die Wirkung von Machtverhältnissen berücksichtigen, die auf hierarchischen Geschlechterordnungen beruhen. Ansonsten greift sie zu kurz.

3 **Friedensverhandlungen und Transitional Justice geschlechtergerecht ausrichten** Eine geschlechtergerechte Friedenskonsolidierung darf sich nicht auf die Verfolgung sexualisierter Gewalt durch Kombattant:innen beschränken, sondern muss ein breites Spektrum an Menschenrechtsverletzungen aufnehmen.

4 **Frauen und LGBTQI*-Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse einbeziehen** Entscheidungsprozesse in der Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungspolitik müssen auf die Stimmen von Frauen und LGBTQI*-Personen hören.

5 **Entwicklungszusammenarbeit auf Augenhöhe gestalten** Für die internationale Kooperation zwischen dem Globalen Norden und Süden sind Narrative nötig, die paternalistische Geber-Nehmer-Stereotypen und Rassismen überwinden.

6 **Dem Gender-Backlash begegnen** Feministische Außenpolitik sollte sich „unheiligen Allianzen" entgegenstellen, die Menschen mit diversen Lebensrealitäten diskriminieren und verfolgen.

7 **Feministische Innenpolitik als folgerichtiger Schritt** Feministische Außenpolitik ist nur glaubwürdig, wenn im eigenen Land Anti-Feminismus, Rassismus und andere Diskriminierungsformen bekämpft werden.

8 **Rückschritte durch Covid-19-Pandemie aufhalten** Häusliche Gewalt ist durch die Pandemie in Kriegs-, Übergangs- und Friedenssituationen verschärft worden. Hilfs- und Beratungsangebote müssen dem entgegenwirken.

9 **Femizide sichtbar machen** Nationale Rechtssysteme und Kriminalitätsbekämpfung sollten Femizid-Definitionen aufnehmen und diese europäisch vereinheitlichen.

10 **Schulische Curricula überarbeiten** Sie sollten Diversität, Menschenrechte und Geschlechtersensibilität hervorheben, um Vorurteile abzubauen und Diskriminierung frühzeitig zu bekämpfen.

# NACHHALTIGER FRIEDEN /
## Gender, Diversität und Gewalt /



Feministische Außenpolitik weist nicht zuletzt in Zeiten des Krieges Wege, Konfliktdynamiken besser zu verstehen und Gegenstrategien zu entwickeln. Sie legt Dynamiken offen, die imperiale Ansprüche aus einem gefährlichen Verständnis von Männlichkeit heraus begründen. Sie kann Perspektiven aufzeigen, die über die Renaissance von Abschreckung, Aufrüstung und Sanktionierung hinausreichen.

Der operative Fokus feministischer Außenpolitik sollte auf Gewaltprävention liegen. Dies verlangt den Abbau von globalen Ungerechtigkeiten, die ein Symptom tief verankerter Machtgefälle auf politischer, sozialer, rechtlicher und ökonomischer Ebene sind. Feministische Perspektiven umfassen völkerrechtlich-liberale wie auch postkoloniale Ansätze. Beide versuchen, Gewalt und Ungerechtigkeiten entgegenzuwirken. „Gewalt" bedeutet dabei nicht nur geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen. Vielmehr geht es um die gesellschaftlichen Machtungleichgewichte zwischen Geschlechtern, also um Geschlechterverhältnisse, auch definiert als Gender. Durch ein inklusives Geschlechterverständnis wird jegliche Form der Diskriminierung aufgrund von sexueller Orientierung, Geschlechtsidentität, Geschlechtsausdruck oder sexuellem Verhalten miteinbezogen.

In diesem Kapitel sprechen wir im Kontext von sexueller und geschlechtlicher Diversität von LGBTQI*-Identitäten, wobei die Abkürzung folgende Begriffe umfasst: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer und Intersexual.[1] Gewalt kann darüber hinaus mehrdimensional sein. Intersektionale Ansätze berücksichtigen dies: Sie sind hilfreich, um Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht, Sexualität, Religion, Herkunft oder Nationalität zu erkennen, die wechselseitig ineinanderwirken und Gewalterfahrungen somit verschärfen.

Neben unmittelbar von Krieg betroffenen Staaten, in denen sich Ungerechtigkeiten nachweislich verstärken, sind ebenso Gesellschaften in Nachkriegs-, Transitions- und Friedensphasen von verschiedensten Gewaltformen gegen marginalisierte Gruppen geprägt. Ein Politikwechsel ist dringlicher denn je: Internationale Politik muss inklusiver gestaltet werden. Sie muss Standards entgegenwirken, die auf Überlegenheitsdenken, patriarchalischen Strukturen oder Normen der Heterosexualität basieren. In diesem

Sinne eröffnet eine feministische Außenpolitik, wie sie die Bundesregierung im neuen Koalitionsvertrag angekündigt hat, einen Weg hin zu einem friedenspolitischen Umdenken. Doch sie muss zwingend durch feministische Innenpolitik ergänzt werden, um ihr emanzipatorisches Potenzial zu verwirklichen und glaubhaft aufzutreten.

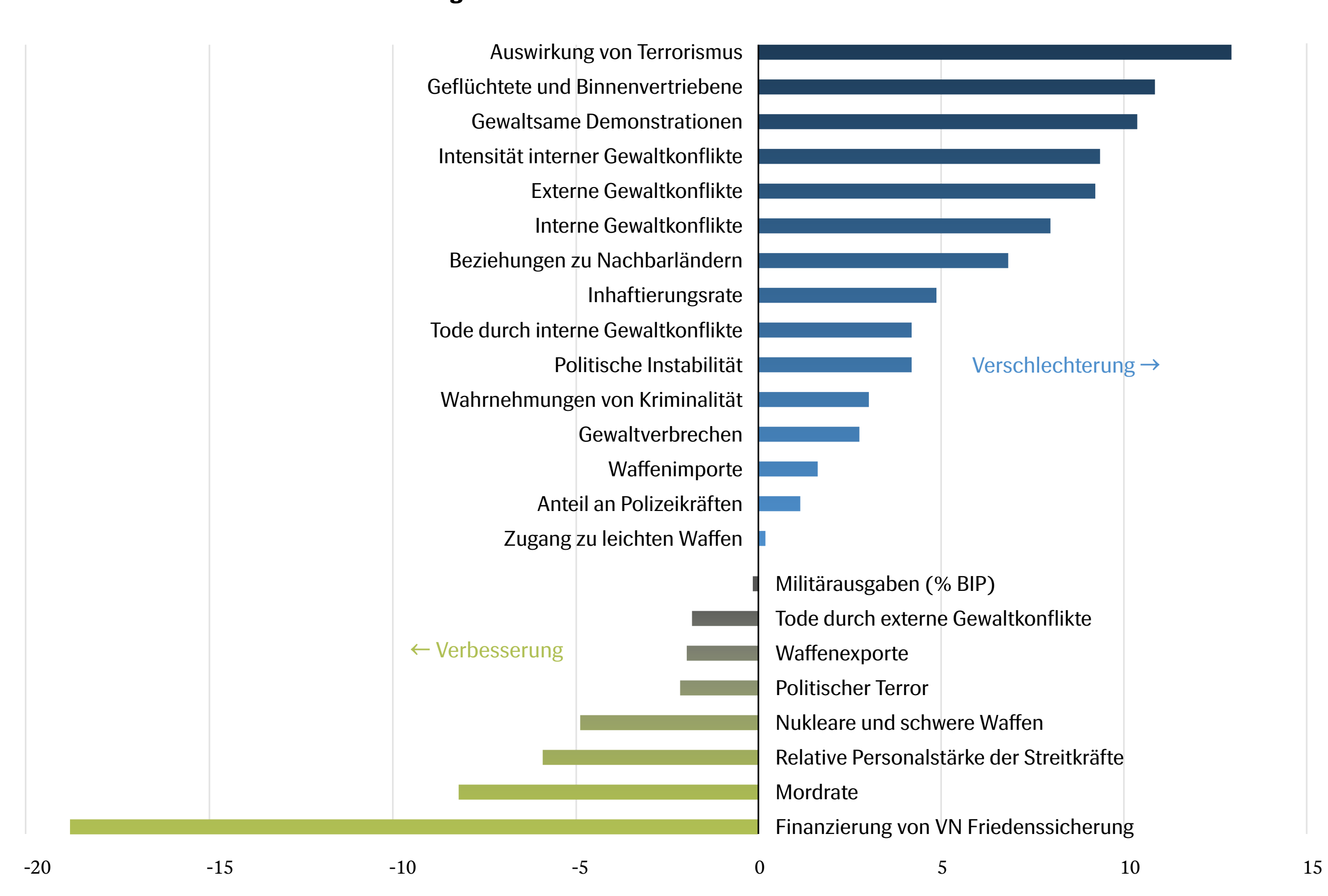


## 2.1 ↙ Menschliche Unsicherheit in Kriegs- und Friedenszeiten

### TRENDS UND FACETTEN MENSCHLICHER SICHERHEIT

Wie ist es um die menschliche Sicherheit weltweit bestellt? Der Global Peace Index (GPI) misst über ein breites Spektrum von Indikatoren, wie sich das Friedensniveau weltweit entwickelt → **15** /72 – und geht damit über die bloße Erfassung bewaffneter Konflikte → **1** /49 hinaus. Zwischen 2008 und 2020 gab es demnach eine Verschlechterung um 2 % (→ IEP 2021: 4). Neben den Auswirkungen des Terrorismus und der Zuspitzung der Lage von Menschen auf der Flucht fällt insbesondere auf, dass das Ausmaß gesellschaftlicher und politischer Unruhen zwischen 2011 und 2019 um 244 % zugenommen hat (→ IEP 2021: 4). Dieser Trend brach auch im Schatten der Covid-19-Pandemie nicht ab.

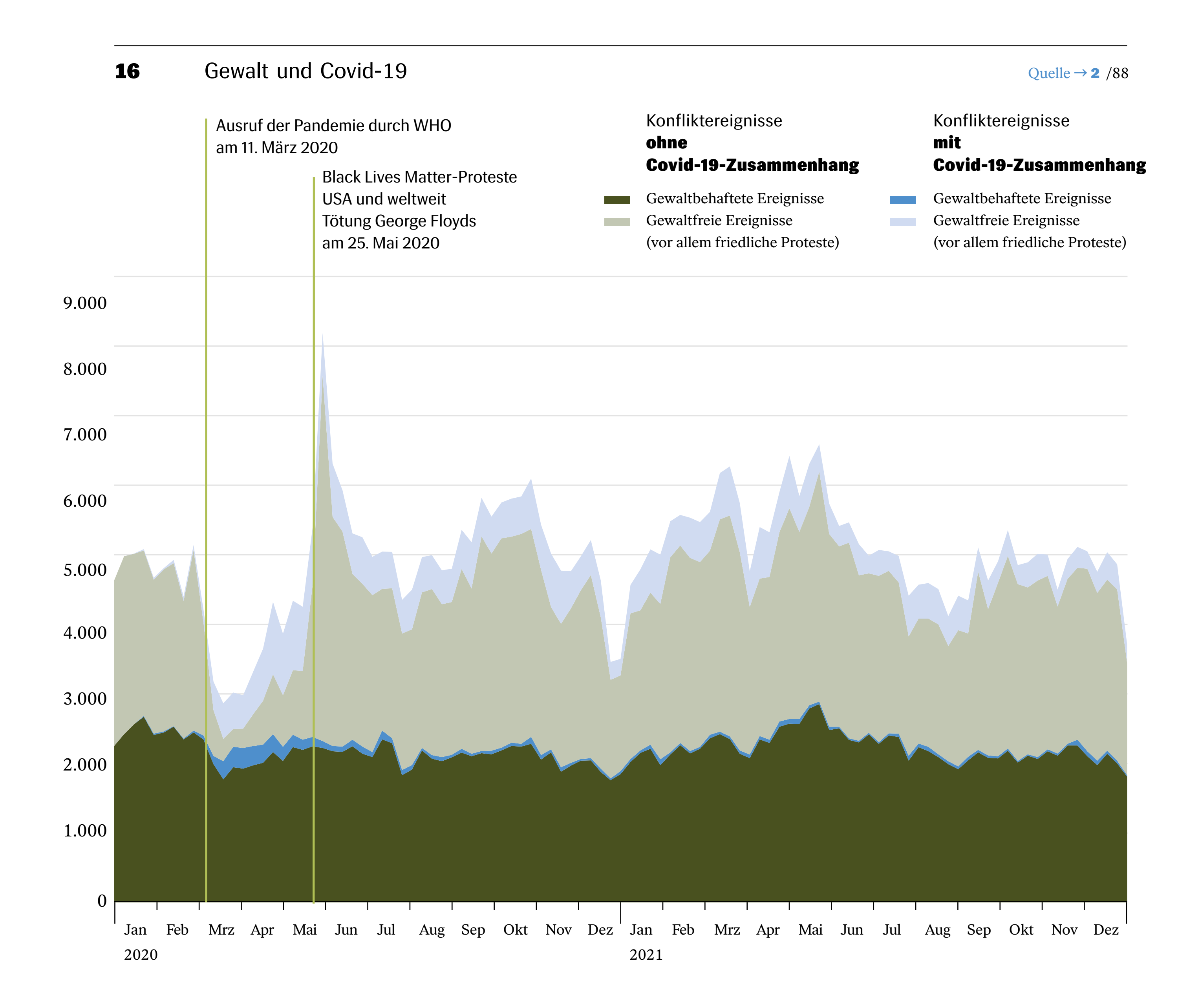
**15** Prozentuale Veränderungen des Friedensniveaus laut GPI-Indikatoren (2008–2021) Quelle → **2** /88



Das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den Regierungen vieler Länder hat sich verstärkt, was sich an der Zunahme von Protesten insgesamt und solchen, die sich gezielt gegen Covid-19-Maßnahmen richten, zeigt → **16** /73. Viele Regierungen haben die Pandemie für die Einführung oder die Rechtfertigung einer verstärkt autoritären oder repressiven Politik genutzt. Mehr als 123 Staaten haben neue Gesetze erlassen, die vielerorts zu einem harten Vorgehen gegen Dissident:innen führen (→ Lorch et al 2021). Konflikte, die ausdrücklich die Auswirkungen von Covid-19 zum Gegenstand haben, haben weltweit neue Protestbewegungen ausgelöst und zur sozialen Polarisierung beigetragen. Die Covid-19-bezogenen Konfliktsituationen machten 2021 im monatlichen Mittel rund 10 % der vom Armed Conflict Location & Event Data Projekt (→ ACLED 2021) erfassten Konfliktereignisse aus, die politische Gewalt und Proteste umfassen. In vielen Fällen griffen sowohl die Demonstrant:innen als auch die zu ihrer Kontrolle eingesetzten Polizeikräfte zu Gewalt.

**16** Gewalt und Covid-19

Quelle → 2 /88



Eine repressive Politik ist nicht nur mit Blick auf den Einsatz von direkter Gewalt beunruhigend, sondern muss vor dem Hintergrund einer prekären Entwicklung der liberalen Demokratien weltweit verstanden werden. Der in den 2010er Jahren zu beobachtende demokratische Rückgang setzte sich 2020 fort. Bezeichnendes Negativbeispiel ist Indien. Die ehemals größte Demokratie der Welt hat sich mittlerweile zu einer elektoralen Autokratie entwickelt – also zu einem zunehmend autoritären Regime, in dem es zugleich Wahlen gibt. Selbst innerhalb der Europäischen Union (EU) gibt es etwa in Polen und Ungarn den Trend, demokratische Werte und Menschenrechte zu missachten sowie zivilgesellschaftliche Räume im eigenen Land einzuschränken. Freiheitsrechte, die Menschen Partizipationschancen und individuelle Entfaltungsmöglichkeiten einräumen, sind maßgeblich für einen nachhaltigen, sprich: positiven, Frieden. Dieser meint mehr als die Abwesenheit von Krieg und physischer Gewalt. Vielmehr bedeutet er Beteiligungsrechte und die Anerkennung von Verschiedenheit. In Bezug auf das Schwerpunktthema Gender und Diversität bilden aktuell erstarkende, autokratische Regime internationale Allianzen, um erzielte Fortschritte der Geschlechtergerechtigkeit umzukehren. So greifen sie bestehende Rahmenwerke an – etwa das Übereinkommen des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, die Istanbul Konvention – sowie spezifische Politikbereiche wie sexuelle und reproduktive Gesundheitsrechte.

Autokratische Staaten bilden Allianzen, um Fortschritte in der Geschlechtergerechtigkeit umzukehren

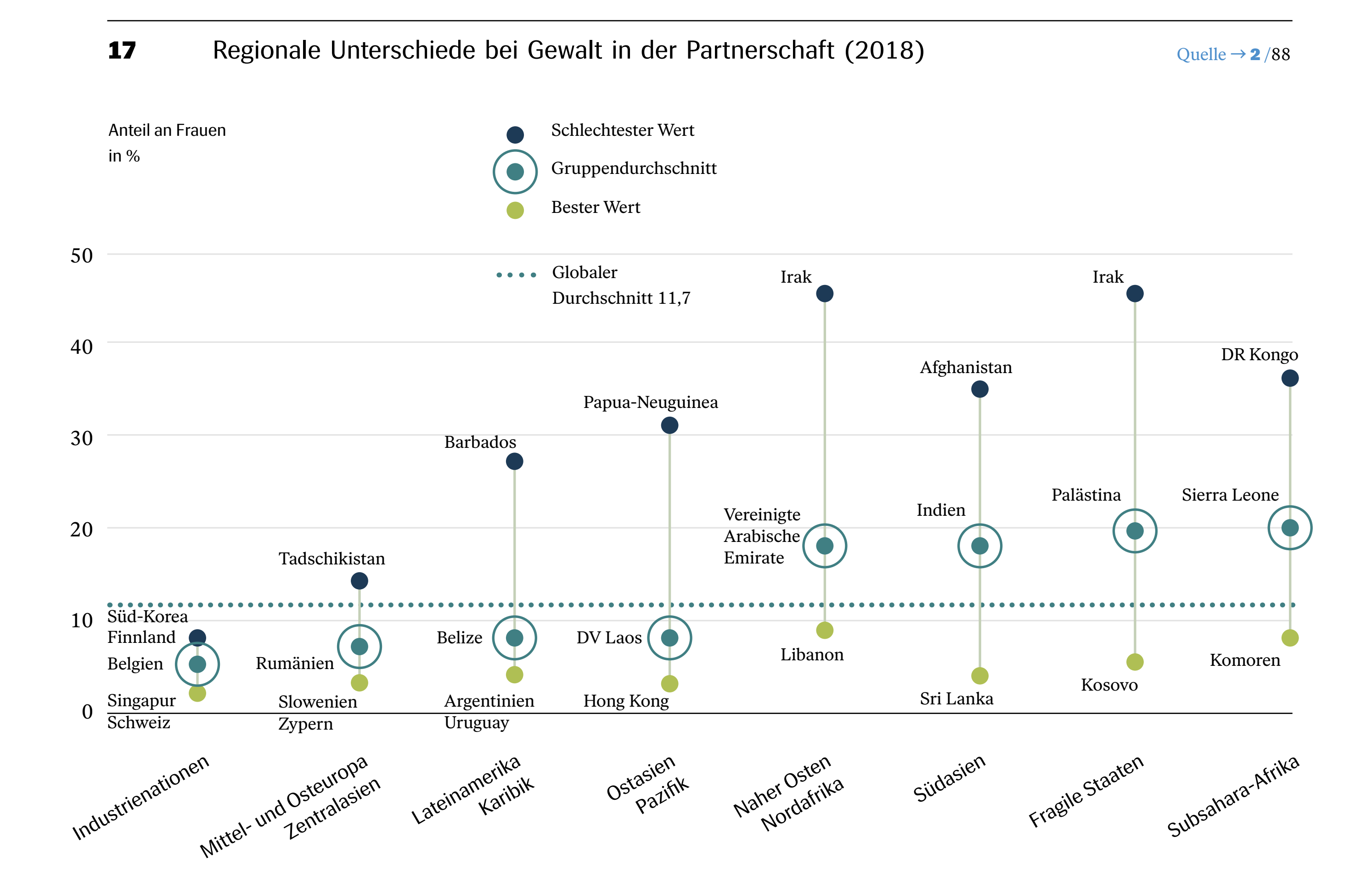
Positiver Frieden hängt eng mit der Verwirklichung menschlicher Sicherheit zusammen – ein Konzept, das auf das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (VN) zurückgeht (→ UNDP 1994). Für feministische Außenpolitik ist dies ein sinnvoller Bezugsrahmen, auch wenn er weiterentwickelt werden muss. So sahen zentrale Dokumente wie der Bericht „Human Security Now" (→ CHS 2003) Frauen noch vorrangig als schutzbedürftig an und versäumten, ihnen auch hinreichend Handlungsfähigkeit und Handlungsmacht zuzuschreiben.

Wie relevant die Bedrohung menschlicher Sicherheit für Frauen und zahlreiche weitere benachteiligte oder marginalisierte Gruppen ist, heben wir im diesjährigen Friedensgutachten besonders hervor. Die Zahlen sprechen für sich. So sind LGBTQI*-Personen nach einer ersten Bestandsaufnahme einer VN-Expert:innenkommission überdurchschnittlich von Armut betroffen. Sie arbeiten oft im informellen Sektor, der zudem von der Covid-19-Pandemie besonders zurückgeworfen wurde (→ UNGA 2020). Statistische Erkenntnisse zu Gewaltrisiken und Diskriminierung liegen in besonderem Maße für Frauen und Mädchen vor: Laut Weltgesundheitsorganisation werden 30 % aller Mädchen und Frauen über 15 Jahren mindestens einmal in ihrem Leben Opfer physischer und/oder sexueller Gewalt. Allein im Jahr 2018 erlebte etwa jede achte Frau weltweit Gewalt in der Partnerschaft, jedoch mit starken regionalen Unterschieden → **17** /75. Am weitesten verbreitet ist partnerschaftliche Gewalt in den am wenigsten entwickelten Ländern (Least Developed Countries, LDCs) sowie den drei Subregionen Ozeaniens Melanesien, Mikronesien und Polynesien. Aber auch in Südasien und Subsahara-Afrika sind Mädchen und Frauen besonders gefährdet (→ WHO 2021). Forschungsergebnisse zeigen, dass

Arbeitslosigkeit, Einkommensverluste, Ernährungsunsicherheit und Drogenmissbrauch Faktoren sind, die das Risiko von Gewalt in der Partnerschaft erhöhen (→ GIWPS/PRIO 2021: 39).

Krisen, wie beispielsweise die durch Covid-19 ausgelöste Gesundheits- und Wirtschaftskrise, vervielfachen zudem das Risiko für Frauen, Opfer von körperlicher, psychischer oder sexueller Gewalt zu werden, gerade im häuslichen Bereich. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass UN Women (VN-Einheit für die Gleichstellung der Geschlechter) schon im April 2020 von einer wachsenden „Schattenpandemie" der Gewalt sprach. Den tatsächlichen Umfang geschlechtsbasierter Gewalt nachzuweisen, ist nicht einfach. Studien konzentrieren sich daher häufig auf Anrufe Betroffener bei Polizei und Hilfsorganisationen. Diese Wege sind Hilfesuchenden aber in Zeiten von Ausgangsbeschränkungen aufgrund der permanenten Anwesenheit von gewalttätigen Partnern und Familienmitgliedern erschwert. Wie eine Untersuchung in Spanien zeigt, waren insbesondere Jugendliche mit einer nicht-binären Geschlechtsidentität, die in Pandemiezeiten wieder zu ihren Familien zurückziehen mussten, verschiedenen Formen von Gewalt ausgesetzt (→ López-Sáez/Platero 2022). Auch Umfragen, die im Auftrag von UN Women (→ 2021) in 13 Ländern gemacht wurden, untermauern den seit 2020 beobachtbaren Anstieg von geschlechtsspezifischer Gewalt.

**17** Regionale Unterschiede bei Gewalt in der Partnerschaft (2018) Quelle → 2 /88



**2**
76

Zusätzlich zur direkten Gewalt gegen Frauen zeigt sich die Wirkungsmächtigkeit patriarchaler Normen auch in den nach wie vor bestehenden strukturellen Ungerechtigkeiten zwischen den Geschlechtern. Die VN messen diese im Gender Inequality Index (GII) für die Bereiche reproduktive Gesundheit, Bildung/politische Teilhabe (Empowerment) und Erwerbsbeteiligung. Die Werte für 2019 zeigen, dass Frauen in Subsahara-Afrika, den arabischen Staaten und Südasien am stärksten gegenüber Männern benachteiligt sind (→ UNDP 2020: 364). Aber auch innerhalb Europas zeigen sich große regionale Unterschiede. So sind laut EU-Gleichstellungsindex Schweden (83.9), Dänemark (77.8) und die Niederlande (75.9) im EU-weiten Vergleich die Spitzenreiter, während Griechenland (52.5), Ungarn (53.4) und Rumänien (54.5) am schlechtesten abschneiden (→ EIGE 2021a: 171). Der EU-Gleichstellungsindex misst dabei die strukturelle Benachteiligung von Frauen gegenüber Männern → **18** /76.

Gleichstellung gibt es auch im Bereich der Friedenssicherung nicht. Nach wie vor sind Frauen in Friedensverhandlungen weltweit stark unterrepräsentiert. So stellten Frauen zwischen 1992 und 2019 im Schnitt nur 13 % der Unterhändler:innen, 6 % der Mediator:innen und 6 % der Unterzeichner:innen (→ CfR 2020).

Frauen sind in Friedensverhandlungen weltweit unterrepräsentiert

## FORMEN UND KONTINUUM DER GEWALT

Geschlechtsspezifische Gewalt hat viele Facetten und kann anhand eines Kontinuums der Gewalt verstanden werden. Dieses Kontinuum lässt die Übergänge sowohl zwischen verschiedenen Formen der Gewalt als auch zwischen Kriegs- und Friedenszeiten verschwimmen. Feministischer Friedensforschung geht es darum, das Kontinuum auch mit Blick auf alltägliche geschlechtsspezifische Gewalt sichtbar zu machen, damit sich die internationale Aufmerksamkeit nicht allein auf sexualisierte Kriegsgewalt richtet. Alltägliche Gewalt kann sich als physische sexualisierte Gewalt durch Soldat:innen, Prostitution, Menschenhandel oder als politisch motivierte Gewalt gegen Menschenrechtsaktivist:innen äußern. Doch sie findet nicht nur öffentlich sichtbar, sondern auch

**18** EU-Gleichstellungsindex (2019)

Quelle → **2** /88

| **Region** | **Mittelwert EU** | **Veränderung gegenüber 2010** | **Veränderung gegenüber 2018** |
|---|---|---|---|
| Index | **68,0** | +4,9 | +0,6 |
| Arbeit | **71,6** | +1,9 | +0,2 |
| Geld (Einkommen, wirtschaftliche Lage) | **82,4** | +3,3 | +0,8 |
| Bildung | **62,7** | +2,9 | -0,1 |
| Zeit (Care-Arbeit, Freiraum für soziale Aktivitäten) | **64,9** | -0,3 | +/-0 |
| Machtzugang | **55,0** | +13,1 | +1,9 |
| Gesundheit | **87,8** | +1,1 | +/-0 |

privat als häusliche Gewalt statt. Rechtsextreme Gewalttäter:innen verknüpfen rassistische Ideologien häufig mit Misogynie, einem krankhaften Hass auf Frauen. Gewalt beginnt im Diskurs – in der sprachlichen Konstruktion solcher Geschlechterstereotype, oftmals verstärkt durch die Anonymität sozialer Medien.

Das Kontinuum der Gewalt besteht nicht nur aus zwischenmenschlichen Gewaltformen, sondern auch aus Formen struktureller und systemischer Gewalt. Aus einer intersektionalen Perspektive, die neben Geschlecht auch auf Klasse, Ethnizität oder Herkunft blickt, kann geschlechtsspezifische Gewalt mehrdimensional sein. Strukturelle Gewalt macht Ungerechtigkeit vor allem bei der Verteilung von Macht sichtbar. Patriarchale Gewalt, die sogenannte „Väterherrschaft", findet sich als Ausbeutungs- und Unterdrückungsmechanismus gegenüber Frauen und dem von männlichen Normen Divergierenden. Systemische Gewalt zeigt sich etwa in neoliberalen Wirtschaftsstrukturen oder in der staatlichen Militärpolitik – einher geht damit die Abwertung von Frauen und Care-Arbeit oder auch die Idealisierung des männlichen Kämpfers, also einer Stereotypisierung von Geschlechterrollen. Darunter fallen etwa auch die männlichen Ehrenkodizes, eine Konstruktion von Geschlechterstereotypen, die Männern physische Gewaltanwendung zur Verteidigung der „Ehre" der Frau scheinbar erlaubt. Aus einer Logik paternaler Fürsorge haben zudem Entscheidungsträger:innen Interventionsrechte abgeleitet, etwa zur „Befreiung" der afghanischen Frauen von der Burka. Geschlechtsstereotype Rollenbilder und Logiken bilden auch die Grundlage von Militarismus. Militär und Waffengewalt wird in vielen Gesellschaften mit Stärke, Rationalität und Überlegenheit gleichgesetzt – alles Assoziationen, die als „männlich" gelten. Gewalt kann aber auch strukturell in einem liberalen Verständnis von Friedensförderung begründet sein, das sich vor allem auf Staatsaufbau und Demokratisierung konzentriert. Häufig werden dabei soziale und ökonomische Ausbeutung vernachlässigt, die Frauen und nicht-binäre Personen überdurchschnittlich betrifft.

## GESCHLECHTSSPEZIFISCHE GEWALT IM KONTEXT VON BEWAFFNETEN KONFLIKTEN UND ÜBERGANGSSITUATIONEN

Geschlechtsspezifische Gewalt ist besonders verbreitet im Kontext bewaffneter Konflikte, doch setzt sich die Gefährdung häufig auch in Nachkriegsgesellschaften fort. Bei der Ahndung schwerster Verbrechen und der internationalen Normbildung hat die Strafgerichtsbarkeit eine wichtige Rolle eingenommen → **19** /78.

Sexualisierte Gewalt in Konflikten (Conflict-Related Sexual Violence, CRSV) ist die häufigste Form geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten. Sie umfasst unter anderem Verbrechen wie Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei und Zwangsheirat. In den letzten 20 Jahren hat die internationale Gemeinschaft einen Rahmen zu CRSV entwickelt, der auch ihre Verfolgung als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorsieht. Dennoch nimmt die Zahl der gemeldeten Fälle nicht ab. Allein im Jahr 2020 wurden Vorfälle in 18 Ländern festgestellt, darunter die Region

Gewalt und Diskriminierung in Kriegssituationen

Tigray in Äthiopien, Kamerun, Afghanistan, Myanmar, Syrien und Jemen (→ UNSC 2021). Die meisten von Gewalt und Tod Betroffenen sind weiblich, aber auch männliche Überlebende brechen zunehmend ihr Schweigen. So wurde beispielsweise aus Afghanistan, der Zentralafrikanischen Republik, der Demokratischen Republik Kongo und dem Südsudan über CRSV gegen Männer und Jungen berichtet (→ UNSC 2021). Menschen, die sich als LGBTQI* identifizieren, wurden auch in Kolumbien, Syrien und Myanmar angegriffen (→ UN 2020).



Warum kommt es weiterhin zu sexualisierter Gewalt in Konflikten? Nationale Regierungen wenden mitunter vorhandene Instrumente zur Verhinderung und Ahndung von CRSV nicht an. Dazu gehören die Überprüfung der gemeldeten Verbrechen und die Überweisung an den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Bislang hat der IStGH allerdings nur eine einzige rechtskräftige Verurteilung wegen Sexualverbrechen erwirkt → **19** /78.

Die Beweggründe für CRSV reichen von opportunistischen (individuelles Interesse) bis hin zu strategischen (Gruppeninteresse) Motiven. In einigen Fällen handelt es sich um eine akzeptierte Praxis innerhalb einer bewaffneten Gruppe. Einige bewaffnete Gruppen begehen keine CRSV oder haben ihre Truppen wirksam angewiesen, diese Verbrechen zu stoppen (zum Beispiel die Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) in El Salvador). Sexualisierte Gewalt geht vor allem von staatlichen Akteur:innen aus (→ Nordas/Cohen 2021). Gewaltprävention würde bedeuten, diese unterschiedlichen Motivationen kontextspezifisch zu bearbeiten.

**19** Die Rolle des Internationalen Strafgerichtshofs bei der Ahndung geschlechtsspezifischer Gewalt

Mit dem Rom-Statut von 1998 wurden sexualisierte Gewalt und geschlechtsspezifische Verbrechen neu definiert und kommen in der Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) zur Anwendung. Frauenmenschenrechtsaktivist:innen sowie feministischen Anwält:innen ist es zu verdanken, dass die Norm zur Ahndung sexualisierter Kriegsverbrechen breit gefasst wurde. Neben Vergewaltigung als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind auch Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsprostitution, sexuelle Versklavung, Menschenhandel, Zwangsschwangerschaft und -sterilisation in den Verbrechenskatalog einbezogen worden.

Mehr als 20 Jahre später zeigen sich die Schwierigkeiten in der Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung. Der IStGH kann nur gegen die Anführer:innen der Gewaltverbrechen und nur mit Zustimmung der betroffenen Staaten gegen die Täter:innen vorgehen. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit eindeutig zu beweisen, ist oftmals kompliziert. In vielen Fällen kam es erst gar nicht zur Anklage oder Urteile wurden in der Berufung aus Mangel an Beweisen in Freisprüche umgewandelt. Bislang wurde nur im Fall des kongolesischen Milizenführers Bosco Ntaganda das Urteil vor dem Berufungsgericht im März 2021 bestätigt, mit dem er auch für Vergewaltigung und sexuelle Sklaverei verurteilt wurde.

In der Nachkriegszeit werden meist die Interessen (männlicher) militärischer und politischer Eliten priorisiert und ihre Position so weiter gestärkt, während die Interessen und Bedürfnisse von Frauen und LGBTQI*-Minderheiten kaum Beachtung finden. Auch nach 20 Jahren „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (Women, Peace and Security,

Transitional Justice und Peacebuilding

WPS)-Agenda auf VN-Ebene sind Frauen und LGBTQI*-Personen immer noch massiv unterrepräsentiert – zuletzt in Afghanistan, wo nur 10 % der Unterhändler:innen Frauen waren (→ CfR 2020). Friedensabkommen sind nach wie vor nicht gendersensibel. Eine wichtige Ausnahme stellte das Friedensabkommen in Kolumbien 2016 dar, dessen gendersensible Formulierungen und Rechte für Frauen und LGBTQI*-Personen allerdings nach massivem Widerstand konservativer und religiöser Kreise stark abgeschwächt oder gestrichen wurden.

Nach Kriegsende droht oft die Rückkehr zum ungerechten Vorkriegs-Status Quo inklusive geschlechterstereotyper Rollenbilder. Es ist umso problematischer, dass international gefördertes Peacebuilding nach wie vor oft gender-blind ist: Zwar gibt es am Rande Maßnahmen wie Frauen-Empowerment und Gender Mainstreaming, doch bleibt das Thema unterfinanziert und eher den Gender-Expert:innen innerhalb von Organisationen vorbehalten. Zudem wird verkannt, dass die Veränderung von Geschlechterbeziehungen kein „technisches", sondern ein zutiefst politisches Projekt ist → **20** /79.

**20** Exklusion in Friedensprozessen: Das Beispiel Sierra Leone

Der Friedensprozess nach Sierra Leones Gewaltkonflikt (1991–2002) gilt als Paradebeispiel des liberalen Peacebuilding: international geförderte Friedenskonsolidierungsmaßnahmen mit Reformen im Sicherheitssektor, Förderung staatlicher Institutionen und „Good Governance" sowie einem Sondergerichtshof und einer Wahrheitskommission (Truth and Reconciliation Commission, TRC). Übersehen wurde dabei, dass zu den strukturellen Konfliktursachen auch problematische Geschlechterbeziehungen gehörten. Denn auch die sierraleonische Gesellschaft ist stark von patriarchalen Vorstellungen geprägt und zudem ist die Vielehe erlaubt. Das im Friedensprozess mit den Warlords ausgehandelte Friedensabkommen war nicht gendersensibel.

Außer vereinzelten Empowerment-Maßnahmen und einer mäßig erfolgreichen Bekämpfung von sexualisierter Gewalt spielten Geschlechterbeziehungen auch im internationalen Peacebuilding keine zentrale Rolle. Während es Verbesserungen etwa bei der rechtlichen Stellung der Frau und der Repräsentation in Entscheidungsprozessen gab, hat sich de facto, auch aufgrund der starken Stellung traditioneller Autoritäten und des Gewohnheitsrechts, an der Geschlechterungerechtigkeit nicht viel geändert. Nach wie vor sind die hohe Müttersterblichkeit und Gewalt gegen Frauen, Mädchen und LGBTQI*-Personen ein massives Problem.

## EMPIRISCHE TRENDS ZU GESCHLECHTSSPEZIFISCHER GEWALT IN „FRIEDENSZEITEN"

Gewalt gegen Frauen und LGBTQI*-Personen ist nicht nur in Kriegszeiten und Übergangsgesellschaften präsent, sondern auch in Friedenszeiten. Oftmals spielt sie sich verdeckt ab und wird statistisch nicht angemessen erfasst.

Gender Backlash

Besonders seit der Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking löst die Umsetzung von geschlechtersensiblen Menschenrechten Widerstände aus. Angeführt vom Vatikan hat sich auf internationaler Ebene eine sogenannte „unheilige Allianz" zwischen autoritären und rechtspopulistischen Staaten und religiösen Gruppen formiert, die der „Gender-

Ideologie“ den Kampf erklärt hat und sich durch ein biologistisches Mann-Frau-Verständnis mit dem Fokus auf familiäre Rechte auszeichnet. Inhaltlich konzentriert sich diese Anti-Gender-Bewegung auf die Bekämpfung von sexueller Gesundheit und reproduktiven Rechten, Gleichberechtigung von LGBTQI*-Personen, Aufklärung und Gender Studies als Studienfach an Universitäten. Neben der versuchten Rückkehr zu den „ursprünglichen“ sozialen Verhältnissen werden wissenschaftliche Erkenntnisse der Geschlechterforschung infrage gestellt und Tabubrüche in öffentlichen Debatten provoziert.

Der „Gender Backlash“ hat dabei verschiedene Erfolge zu verzeichnen. So wurden 2016 nach einem negativen Referendum Gleichberechtigungsfragen von LGBTQI*-Personen aus der finalen Fassung des kolumbianischen Friedensvertrags gestrichen; 2019 wurde der zuvor geltende Konsens zur Gesundheitsversorgung von Überlebenden sexualisierter Kriegsgewalt aus der VN-Sicherheitsratsresolution 2467 entfernt.

Geschlechtliche und sexuelle Diversität im Fokus

Im Vergleich zu Menschen mit Cis/heterosexueller Identität ist die Lebenssituation von LGBTQI*-Personen vielerorts prekär. Dies betrifft nicht nur politische und bürgerliche Rechte, sondern auch ökonomische, soziale und kulturelle.

Im Allgemeinen ist die Akzeptanz gegenüber Diversität in den vergangenen 20 Jahren deutlich gewachsen. Viele Staaten haben gleichgeschlechtliche Beziehungen entkriminalisiert. Die gleichgeschlechtliche Ehe wurde zudem in mehreren Ländern als Absicherungsstandard in der Familiengründung verankert. Auch die Abschaffung von Konversionstherapien und die Einführung eines dritten Geschlechts sind im Aufschwung (wie Argentinien oder Nepal). Nichtsdestotrotz sind auch rechtliche Rückschritte zu beobachten und Homosexualität steht weiterhin in 71 Ländern unter Strafe, teils mit dem Tod → **21** /81. Auch rechtliche Rückschritte (Gender Backlash) sind zu beobachten. Diese Gesetze werden zwar nicht immer umgesetzt. Doch allein die Existenz von Verboten führt zu Stigmatisierung und Marginalisierung und hat finanzielle, physische und psychische Konsequenzen für Betroffene.

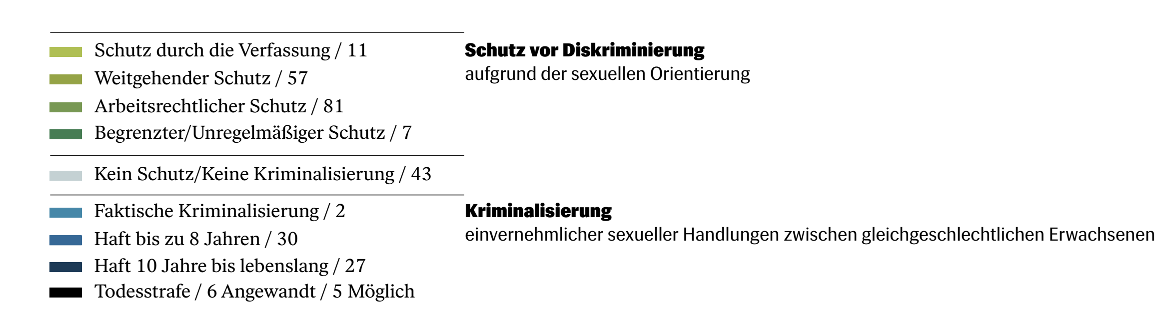
Diskriminierende Rechtssysteme haben ihren Ursprung in konservativ-reaktionären, religiösen und nationalistischen Wertesystemen. Demzufolge ist ein politischer Rechtsruck ebenso problematisch für LGBTQI*-Gleichberechtigung wie konservativ-orthodoxe und islamistische Einstellungen (Sharia) oder fortbestehende europäische Werte der Kolonialzeit in Entwicklungs- und Schwellenländern. Letztere haben teils frühere lokale Normen in der Gesetzgebung ersetzt, welche mehr Akzeptanz für sexuelle und geschlechtliche Diversität aufbrachten. Das „westliche Importgut“ ist demnach nicht Homo- oder Transsexualität, wie es oft besonders von afrikanischen Staatseliten behauptet wird, sondern Homo- oder Transphobie.

Verbesserungen auf rechtlicher Ebene reichen im Übrigen nicht aus. Denn in der Praxis bleiben Gewaltstrukturen ohne begleitende politische und gesellschaftliche Maßnahmen, die einen normativen Wandel anregen, meist bestehen. Dazu zählen beispielsweise Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen, aber auch körperliche Übergriffe.

Ein weiteres Problem sind Femizide. Frauen werden aus anderen Gründen ermordet als Männer. Morde an Männern sind meist auf organisierte oder sporadische Gewalt im öffentlichen Raum zurückzuführen, seltener auf ihr Geschlecht. Mehr als die Hälfte aller Frauen jedoch wird im privaten Umfeld von Partnern, Ex-Partnern oder Familienmitgliedern ermordet (→ UNODC 2019: 10). Übliche Motive sind Eifersucht und Verhaltensweisen, die nicht mit traditionellen Geschlechterrollen vereinbar scheinen. Unter dem Begriff „Femizid“ konzeptualisiert, versinnbildlichen geschlechtsspezifische Morde die gravierendste Form von Gewalt gegen Frauen.

Femizid ganzheitlich in nationalem Rechtssystem verankern 2 / 81

**21** Freiheit vs. Repression in Gesetzen zur sexuellen Orientierung weltweit Quelle → 2 /88




Die dargestellten Grenzen bedeuten keine offizielle Billigung oder Anerkennung durch die Autoren.

Neben Partnerschaftsgewalt zählen unter anderem auch Morde im Kontext von Ehre, Menschenhandel und Sexualverbrechen als Varianten von Femizid. Weltweit sind Afrika und Lateinamerika am stärksten betroffen (→ UNODC 2019: 13). Insbesondere Mexiko hat mit hohen Fallzahlen und ebenso hoher Straflosigkeit internationale Aufmerksamkeit erregt. Doch auch die EU verzeichnete 2020 in zehn Mitgliedstaaten 444 Femizide allein in der privaten Sphäre (→ EIGE 2021b). Insgesamt 38 % aller Morde an Frauen in Europa werden als geschlechtsmotiviert eingeordnet (→ UNODC 2019: 11). Die Dunkelziffer ist vermutlich wesentlich höher, denn Statistiken sind nur selten verfügbar.

Spanien ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der seit 2003 in strafrechtlichen Ermittlungen und Verfahren zwischen „Femizid" und „Homizid" differenziert. Problematisch bleibt, dass lediglich der Faktor (Ex-)Partnerschaft (häuslicher/privater Kontext) ausschlaggebend ist, während nichtpartnerschaftliche Faktoren (öffentlicher Kontext) unbeachtet bleiben. Sowohl aus kriminologischer als auch rechtlicher Sicht kann Europa von lateinamerikanischen Staaten lernen: Femizid wurde dort mehrheitlich und umfassend in nationalen Rechtssystemen verankert, um die Sichtbarkeit des Problems, Ursachenforschung und ein erhöhtes Strafmaß zu fördern.

## 2.2 ↙ Feministische Außenpolitik

Immer mehr Regierungen, Diplomat:innen und internationale Organisationen orientieren sich an den Grundsätzen internationaler Geschlechtergerechtigkeit und Gleichstellungspolitik und formulieren eine feministische Außenpolitik. Feministische Außenpolitik wird als ein auf Rechten basierender, ethisch-politischer Handlungsrahmen verstanden, der auf eine friedliche und gerechte internationale Gemeinschaft abzielt und Gewaltprävention ins Zentrum rückt. Sie reagiert auf die globalen Versuche, die Rechte von bereits benachteiligten Gruppen weiter einzuschränken.

Feministische Außenpolitik rückt Gewaltprävention und die Rechte benachteiligter Gruppen ins Zentrum

Feministische Außenpolitik kritisiert anhaltende patriarchalische Strukturen in der internationalen Politik, exklusive Entscheidungsprozesse und den Einsatz militärischer Mittel zur Konfliktbearbeitung. Zudem bildet sich auch eine feministische Entwicklungspolitik, so etwa aktuell in Deutschland, heraus. Sie basiert auf ähnlichen Grundideen, buchstabiert diese aber für das spezifische Politikfeld aus. Die postkoloniale feministische Kritik gilt anhaltenden, kolonial geprägten Machtgefällen in den bi- und multipolaren Kooperationen von Staaten, was sich beispielsweise anhand der weltweit ungerechten Verteilung der Covid-19-Impfstoffe verdeutlicht.

### ZIELE UND VARIANTEN FEMINISTISCHER AUSSENPOLITIK

In der Praxis umfasst feministische Außenpolitik meist die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit, die Stärkung der Rechte von Frauen, den gleichwertigen Zugang zu Ressourcen sowie die gleichberechtigte Teilhabe an politischen Prozessen. Schweden

gilt mit den “vier Rs“, also dem Ziel, die Rechte, Repräsentation und Ressourcen von Frauen zu stärken und dabei auf ihren jeweiligen Lebensrealitäten aufzubauen, als Vorreiter. Neben Schweden im Jahr 2014 haben sich sechs Staaten offiziell zu feministischen Ansätzen in der Außenpolitik bekannt: 2017 Kanada, 2018 Frankreich und Luxemburg, 2019 Mexiko, 2021 Spanien und Deutschland. Jüngst hat auch Chile eine feministische Außenpolitik angekündigt. Die verschiedenen Variationen, beispielsweise Kanadas feministische Entwicklungspolitik und Frankreichs feministische Diplomatie zeigen, dass feministische Außenpolitik als kontextspezifisches Instrument verstanden werden sollte und bisher noch überwiegend im Globalen Norden verortet ist.



## INSTRUMENTE UND OPERATIVE MASSNAHMEN FEMINISTISCHER AUSSENPOLITIK

Die Grundlage für operative Maßnahmen bilden bestehende Instrumente und internationale Regelwerke der VN, unter anderem die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948), der Zivilpakt (1966), der Sozialpakt (1966), die Frauenrechtskonvention (1979) und verschiedene regionale Abkommen, wie die Istanbul Konvention (2011). Außerdem beinhalten die Yogyakarta-Prinzipien (2006 und 2017) Menschenrechte in Bezug auf Geschlechtsidentitäten und sexuelle Orientierung. Das Instrument des Gender-Mainstreamings, welches die Berücksichtigung von Geschlechtergleichstellung als Kriterium in allen Politikbereichen verlangt, wird häufig verwendet.

Ein weiteres wichtiges Instrument feministischer Außenpolitik im Bereich Frieden und Sicherheit ist die WPS-Agenda, die sich auf die VN-Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) beruft. Staaten implementieren die Agenda, indem sie nationale Aktionspläne verabschieden, die einen besonderen Schutz von Frauen in Konfliktsituationen und ihre substanzielle Beteiligung an Friedensprozessen und im Post-Conflict Peacebuilding vorsehen.

Im Feld der Rüstungs- und Verteidigungspolitik ist Mexiko das einzige der oben genannten Länder, welches den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnet und ratifiziert hat. Die Unterstützung von Abrüstungsinitiativen oder steigende Militarisierung bleiben in den meisten Ländern eher Randthemen. Dies ist umso interessanter, als die Entmilitarisierung von Sicherheitsstrukturen als ein wesentliches Ziel zivilgesellschaftlicher Verfechter:innen feministischer Außenpolitik hervorgehoben wird (bspw. → WILPF 2021).

Im Bereich Entwicklung nutzen Schweden, Kanada und Spanien ökonomisches Empowerment als Instrument feministischer Außenpolitik. Kanadas feministische Entwicklungspolitik fokussiert die Sicherstellung von Landrechten, Bildungsmöglichkeiten und angemessenen Arbeitsbedingungen und setzt sich Armutsbekämpfung als zentrales Ziel.

Mangelnde Ressourcen, fehlende ressortübergreifende Abstimmung oder Evaluationsmaßnahmen stehen einer umfassenden Umsetzung des noch jungen Konzepts im Weg. Aber auch tief verankerte gesellschaftliche Rollenbilder, wie zum Beispiel „militarisierte

Männlichkeit“ und rassifizierte Narrative über Staaten und „andere“ Gesellschaften verhindern einen umfassenden Ansatz feministischer Außen- und Sicherheitspolitik, wie etwa Afghanistan gezeigt hat → **22**/84.

**22** Feministische Außenpolitik am Beispiel Afghanistans

2
84

Seit 2001 wurden westliche Militärinterventionen in Afghanistan unter anderem über das Narrativ der „Befreiung der Frauen“ legitimiert. Die Beteiligung von Frauen oder der Zivilgesellschaft blieb aber nicht nur während der afghanischen Friedensverhandlungen marginal, ihre Stimmen werden bis heute weitgehend überhört. Während des Evakuierungsprozesses der deutschen Bundeswehr konnten Frauenrechtlerinnen nur unter schwersten Bedingungen und durch die Unterstützung internationaler Zivilgesellschaft aus Afghanistan ausreisen. Die akute Bedrohungslage von Frauen und Mädchen in Afghanistan führt nicht zu entschiedenem politischen Handeln.

Will die Bundesregierung eine feministische Außenpolitik konsequent umsetzen, gilt es, die Stimmen und Forderungen der Zivilgesellschaft in Afghanistan und aus der Diaspora zu hören und zu unterstützen. Menschenrechtsaktivist:innen aus Afghanistan fordern die internationale Gemeinschaft dazu auf,

1/ bei Verhandlungen mit den Taliban die Rechte von Frauen und Mädchen als nicht verhandelbares Thema anzusprechen;

2/ die Zusammenarbeit mit Menschenrechtsverteidiger:innen und Aktivist:innen aus Afghanistan aufzunehmen und

3/ Mittel für Programme und Projekte zur Förderung der Rechte von Frauen und vulnerablen Gruppen in Afghanistan bereitzustellen (→ Amnesty International 2022).

## HERAUSFORDERUNGEN FÜR FEMINISTISCHE AUSSENPOLITIK: STRUKTURELLE URSACHENBEKÄMPFUNG UND PROBLEMATISCHE ROLLENBILDER

Feministische Außenpolitik muss vermeiden, dass Geschlechterstereotype und Rassismen reproduziert werden. Trotz aller partnerschaftlichen Rhetorik liegt dem weiterhin dominierenden Muster der Entwicklungszusammenarbeit mit den Rollen der „Geber“ und „Nehmer“ immer noch das Moment paternaler Fürsorge zugrunde. Auch durch die Stilisierung von Frauen als „Opfer“ in der WPS-Agenda oder bei der Strafverfolgung von geschlechtsbasierter und sexualisierter Gewalt werden diskriminierende Zuschreibungen entlang von Geschlechterrollen verfestigt.

Der gegenwärtig durch rechtspopulistische Bewegungen beförderte Nationalismus arbeitet stark mit Männlichkeitsbildern, die eine toxische Wirkung entfalten, weil es dabei um eine Ausgrenzung und Abwertung andersartiger Personen geht, die nicht dem Idealbild „weißer Männlichkeit“ entsprechen. Gerade zu Beginn der Covid-19-Pandemie hat sich aber gezeigt, dass die Infektions- und Todeszahlen in den Ländern, in denen die Politik stark von hyper-maskulin auftretenden Präsidenten wie Trump in den USA oder Bolsonaro in Brasilien bestimmt wurde, weit höher lagen als in den Ländern, die wie Finnland, Island, Neuseeland oder Taiwan von Regierungschefinnen geführt wurden (→ Agius et al. 2020: 447). Allerdings geht es nicht um ein Denken in den binären Kategorien „männlich“ und „weiblich“, sondern um die Hinterfragung patriarchalischer Strukturen.

Wie wichtig dies ist, zeigt sich auch an der Hintergrundanalyse jüngster russischer Außen- und Innenpolitik. Putin hat Konzepte von traditionell verstandener Männlichkeit und Weiblichkeit systematisch als Instrumente im Kampf um politische Legitimität genutzt. Sie haben eine zunehmend imperiale Ideologie erhalten und zu einem geradezu absoluten Führungsanspruch beigetragen. Diese Strategie gelingt, wenn normative Vorstellungen von Geschlechterrollen gesellschaftlich breit akzeptiert sind. Zugleich können auch in den NATO-Staaten Defizite aufgedeckt werden. Sie spiegelten sich in der Genese des Konflikts in moralischem und machtpolitischem Überlegenheitsdenken wider, so etwa mit Blick auf die Möglichkeit einer Osterweiterung um die Ukraine und Georgien. Feministische Außenpolitik unterstützt völkerrechtliche Regelungen, so unter anderem das staatliche Selbstverteidigungsrecht gemäß Art. 51 der VN-Charta. Doch sie warnt davor, angesichts des russischen Angriffskriegs allein auf das militärische Instrumentarium in Form von Aufrüstung sowie Ausrüstungs- und Waffenhilfe zu setzen und die Gefahren einer weiteren Eskalation auch über die Ukraine hinaus zu unterschätzen → **F**.

Traditionelle Vorstellungen von Männlichkeit in der russischen Politik



## ZUR NOTWENDIGKEIT FEMINISTISCHER INNENPOLITIK

Ein Bekenntnis zu feministischer Politik bedeutet, sich in allen Bereichen für die Gleichstellung und Gerechtigkeit aller Geschlechteridentitäten einzusetzen, gerade auch in der Innenpolitik. Schweden hat dies frühzeitig getan. Geschlechtergerechtigkeit ist mithin kein Exportgut. Laut feministischer Friedensforschung sind außerdem Staaten mit einer hohen Geschlechtergerechtigkeit weniger anfällig für Konflikte (→ Caprioli/Boyer 2001; Hudson et al. 2009). Ohne feministische Innenpolitik ist gesellschaftlicher Frieden gefährdet und feministische Außenpolitik nicht glaubwürdig. Mexiko steht hier besonders in der Kritik, geschlechtsbasierte Gewalt und hohe Femizide im Land nicht ausreichend zu adressieren.

Auch Deutschland muss sich Kritik stellen. Laut dem Europäischen Institut für Gleichstellung (→ EIGE 2021a) belegt Deutschland Platz 10 im EU-Ranking. Neben dem bestehenden Gender Pay Gap bleiben Frauen in der Care-Arbeit überrepräsentiert, sind weniger vertreten in Führungspositionen und häufiger von Armut und sexualisierter Gewalt betroffen als Männer. Auch Hasskriminalität aufgrund von Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung ist zuletzt gestiegen (→ BMI 2021). Der Lesben- und Schwulenverband (→ 2021) sieht den öffentlichen Raum für LBGTQI* als nicht sicher und damit als eine erhebliche Freiheitseinschränkung. Auch Gewalt gegenüber Menschen mit Fluchterfahrungen, antimuslimische, antisemitische und rassistische Gewalt und Diskriminierungen sind ein Problem in Deutschland. Sexistisch und rassistisch motivierte Gewalt in Verbindung mit Anti-Feminismus steht dabei unter anderem im Zusammenhang mit dem Erstarken rechtsradikaler Gruppen. Rechte Ideologien zielen darauf ab, traditionelle Familienbilder wiederherzustellen und verbinden dies mit antiislamischer, antisemitischer und rassistischer Hetze – vor allem auch im Netz.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Gewalt gegen Frauen und marginalisierte Gruppen wie LGBTQI*-Personen ist allgegenwärtig, doch bleibt sie im häuslichen Kontext häufig unsichtbar. Durch ökonomischen Druck, Isolation und weitere Stressfaktoren hat sich das Ausmaß während der Pandemie erhöht. Daneben bestehen strukturelle Benachteiligungen fort, insbesondere in Form von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Ungerechtigkeiten.

Erfreulicherweise gibt es im 21. Jahrhundert gerade auf VN-Ebene, aber auch in zahlreichen Weltregionen, eine besondere Aufmerksamkeit für Geschlechterungerechtigkeiten. Doch haben autoritär und populistisch regierte Länder zusammen mit konservativen Kräften der Zivilgesellschaft parallel eine Allianz geformt, um Frauen und Menschen mit diversen Lebensrealitäten zu diskriminieren und zu verfolgen sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte einzuschränken (Gender Backlash).

Bedrückend ist, dass Frauen bei Friedensverhandlungen und bei der Friedenskonsolidierung nach wie vor wenig Gehör finden. Dies führt dazu, dass Fragen der Geschlechtergerechtigkeit in Nachkriegsgesellschaften selten berücksichtigt werden – oder lediglich sexualisierte und geschlechtsbezogene Gewalt durch Kombattant:innen strafrechtlich verfolgt wird. Zivilgesellschaftliche Menschenrechtsverteidiger:innen für Gerechtigkeit und Diversität müssen daher in Partizipations- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird allzu oft noch durch kontraproduktive militarisierte Männlichkeit geprägt. In Zeiten von Krieg und Aufrüstung trägt feministische Außen- und Entwicklungspolitik dazu bei, die Perspektive der Demilitarisierung nicht aus dem Blick zu verlieren. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Ursachenanalyse und widersetzt sich einer reinen Logik der Konfrontation und Eskalation. Zugleich achtet sie darauf, die Stimmen der Betroffenen einzubeziehen und besonders marginalisierte und diskriminierte Gruppen zu berücksichtigen. Faire Repräsentation darf nicht auf wirtschaftlicher und militärischer Stärke oder kolonialen Hierarchien basieren.

Letztendlich ist feministische Außenpolitik jedoch nur umsetzbar, wenn im eigenen Land Diskrikiminierung bekämpft wird. Folgerichtig sollte die Bundesregierung ihre internationale Neuorientierung auch innenpolitisch flankieren. Im Bereich des Strafrechts wäre ein erster wichtiger Schritt, Femizid sichtbar zu machen. Strukturell wird aber zentral sein, über Bildung und Öffentlichkeitsarbeit die Bedeutung von Diversität und Menschenrechten zu vermitteln, um Vorurteile jeglicher Art abzubauen.

1 Das Sternchen (*) soll die Inklusion aller entsprechenden Gruppen widerspiegeln. Mitunter werden die Buchstaben auch anders gereiht. Der Lesben- und Schwulenverband Deutschlands (LSVD) verwendet auf seiner Website die Abkürzung LSBTI, was lesbische, schwule, bisexuelle, trans- und intergeschlechtliche Personen bezeichnet. Wir gebrauchen in diesem Beitrag einheitlich die englische Variante LGBTQI*, da sie sich in der Alltagssprache stärker etabliert hat. Im UN-Kontext wird zudem das Kürzel SOGIESC verwendet, das für Sexual Orientation, Gender Identity and Expression and Sex Characteristics steht.



## Autor:innen

Laura Isabella Brunke (Koordination)
Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Tobias Debiel (Koordination)
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Elvan Isikozlu
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Clara Perras
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Patricia Rinck
Universität Duisburg-Essen

Carolin Rosenberg
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Victoria Scheyer
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Cornelia Ulbert
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen

Lars Wirkus
BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

Dr. habil. Simone Wisotzki
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Carmen Wunderlich
Universität Duisburg-Essen

## Quellenverzeichnis

*The Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED)* 2021: ACLED 2020: The Year in Review, März 2021, in: https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/08/ACLED_Annual-Report-2020_Upd2021.pdf; 22.03.2022.

*Agius, Christine/Berman Rosamond, Annika/Kinnvall, Catarina* 2020: Populism, Ontological Insecurity and Gendered Nationalism. Masculinity, Climate Denial and Covid-19, in: Politics, Religion & Ideology 21: 4, 432–450.

*Amnesty International* 2022: Afghan Women: They Are the Revolution, Stand with Them, in: https://www.amnesty.org/en/petition/afghan-women-they-are-the-revolution-stand-with-them/; 02.02.2022.

*Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI)* 2021: Politisch Motivierte Kriminalität Im Jahr 2020. Bundesweite Fallzahlen, in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4; 22.03.2022.

*Caprioli, Mary/Boyer, Mark A.* 2001: Gender, Violence, and International Crisis, in: Journal of Conflict Resolution 45:4, 503–518.

*Commission on Human Security (CHS)* 2003: Human Security Now, New York.

*Council on Foreign Relations (CfR)* 2020: Women's Participation in Peace Processes, in: https://www.cfr.org/womens-participation-in-peace-processes/; 15.01.2022.

*European Institute for Gender Equality (EIGE)* 2021a: Gender Equality Index, in: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/country; 02.02.2022.

*European Institute for Gender Equality (EIGE)* 2021b: Femicide: Name it, Count it, End it!, November 2021, in: https://eige.europa.eu/news/femicide-name-it-count-it-end-it; 17.01.2022.

*Georgetown Institute for Women, Peace and Security/Peace Research Institute Oslo (GIWPS/PRIO)* 2021: Women, Peace, and Security Index 2021/22: Tracking Sustainable Peace Through Inclusion, Justice, and Security for Women, Washington, DC.

*Hudson, Valerie M./Caprioli, Mary/Ballif-Spanvill, Bonnie/McDermott, Rose/Emmett., Chad F.* 2009: The Heart of the Matter: The Security of Women and the Security of States, in: International Security 33:3, 7–45.

*ILGA World* 2020: State-Sponsored Homophobia 2020: Global Legislation Overview Update, in: https://ilga.org/downloads/ILGA_World_State_Sponsored_Homophobia_report_global_legislation_overview_update_December_2020.pdf; 22.03.2022.

*Institute for Economics & Peace (IEP)* 2021: Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World, in: https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf; 04.01.2022.

*Lesben- und Schwulenverband* 2021: Hasskriminalität bekämpfen, in: https://www.lsvd.de/de/politik/gesetzgebung/hasskriminalitaet-bekaempfen; 02.02.2022.

*López-Sáez, Miguel Ángel/Platero, R. Lucas* 2022: Spanish Youth at the Crossroads of Gender and Sexuality During the COVID-19 Pandemic, in: European Journal of Women's Studies, DOI: 10.1177/13505068221076319.

*Lorch, J./Onken, M./Sombatpoonsiri, J.* 2021: Sustaining Civic Space in Times of COVID-19: Global Trends. GIGA Focus Global, No. 8, in: https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/sustaining-civic-space-in-times-of-covid-19-global-trends; 22.03.2022.

*Nordas, R./Cohen, DK* 2021: Conflict-Related Sexual Violence, in: Annual Review of Political Science 24, 193–211.

*UN* 2020: The Handbook for United Nations Field Missions on Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence, in: https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/2020.08-UN-CRSV-Handbook.pdf



*UN Women* 2020: Violence against women and girls: the shadow pandemic. Statement by Phumzile Mlambo-Ngcuka, Executive Director of UN Women, 06. April 2020, in: https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic; 14.1.2022.

*UN Women* 2021: Measuring the shadow pandemic. Violence against women during COVID-19, in: https://data.unwomen.org/publications/vaw-rga; 14.1.2022.

*UNDP* 2020. Human Development Report 2020. The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene, New York.

*United Nations Development Programme (UNDP)* 1994: Human Development Report, Oxford.

*United Nations General Assembly (UNGA)* 2020: Protection Against Violence and Discrimination Based on Sexual Orientation and Gender Identity, New York: UN General Assembly (A/75/258).

*United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* 2019: Global Study on Homicide, Wien.

*United Nations Security Council (UNSC)* 2021: Conflict-Related Sexual Violence: Report of the Secretary-General. S/2021/312, 30 März, in: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/069/02/PDF/N2106902.pdf?OpenElement; 15.01.2022.

*World Health Organization (WHO)* 2021: Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018. Global, Regional and National Prevalence Estimates for Intimate Partner Violence Against Women and Global and Regional Prevalence Estimates for Non-Partner Sexual Violence Against Women, in: https://www.who.int/publications/i/item/9789240022256; 14.01.2022.

*Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)* 2021. Deutsche (Ab-)Rüstungspolitik: Eine Intersektional-Feministische Analyse der WILPF, Berlin, in: https://www.wilpf.de/wp-content/uploads/2021/02/Broschuere_WILPF-Deutschland_Abru%CC%88stung.pdf; 22.03.2022

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**15** /72
*Prozentuale Veränderungen des Friedensniveaus laut GPI-Indikatoren (2008–2021)*
IEP (Institute for Economics and Peace) 2021: 33, Figure 2.4

**16** /73
*Gewalt und Covid-19*
Konfliktverlauf Januar 2020–Dezember 2021
ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project) 2022;
ACLED COVID-19 CDT
Layout: Jonas Spekker, Lars Wirkus. BICC, Februar 2022.

**17** /75
*Regionale Unterschiede bei Gewalt in der Partnerschaft (2018)*
Georgetown Institute for Women, Peace and Security (GIWPS) and Peace Research Institute Oslo (PRIO) 2021: 38, Figure 2.3

**18** /76
*EU-Gleichstellungsindex (2019)*
EIGE (European Institute for Gender Equality) 2021a: Gender Equality Index, in: https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/country, 02.02.2022.

**21** /81
*Freiheit vs. Repression in Gesetzen zur sexuellen Orientierung weltweit*
ILGA World (2020)

# 3

# 2022 / Abrüsten statt Wettrüsten /

## RÜSTUNGSDYNAMIKEN

## ↓ EMPFEHLUNGEN



**1 Nukleare Deeskalation** Deutschland sollte seine Rolle innerhalb der NATO nutzen und für eine fortgesetzte Politik der nuklearen Zurückhaltung eintreten. Dies gilt für die direkte Reaktion auf atomare Drohgebärden wie auch mit Blick auf die generelle Rolle von Kernwaffen im Bündnis.

**2 Kein weiteres nukleares Aufrüsten** Deutschland sollte an alle Kernwaffenstaaten appellieren, durch Einfrieren bestehender Arsenale ihren Verpflichtungen aus Artikel VI des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) nachzukommen.

**3 Einstieg in Multilateralisierung der Abrüstung** Eine multilaterale Abrüstungsinitiative könnte im Format der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (P5-Prozess) eingebracht werden. Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass der Prozess beibehalten und intensiviert wird.

**4 Verzicht auf Ersteinsatz von Atomwaffen** Deutschland sollte erklären, sich an keinem Ersteinsatz von Kernwaffen zu beteiligen und bei den Kernwaffenstaaten dafür werben, entsprechende „No First Use“-Erklärungen abzugeben.

**5 Ausstieg aus nuklearer Teilhabe einleiten** Deutschland sollte die Beendigung der nuklearen Teilhabe als Ziel erklären. Zusammen mit den anderen Stationierungsstaaten und weiteren NATO-Mitgliedern muss eruiert werden, wie nukleare Deeskalation sichergestellt und eine Denuklearisierung der Abschreckung erreicht werden kann.

**6 Brücken bauen** Deutschland sollte das erste Treffen zum Atomwaffenverbotsvertrag (AVV) als Beobachter unterstützen. Berlin muss die humanitären Folgen von Atomwaffen stärker in den Blick nehmen und „positive Verpflichtungen“ des AVV mit umsetzen, vor allem Unterstützungsleistungen für Opfer und Umweltsanierung, etwa durch einen gemeinsamen NVV-AVV-Fonds.

**7 Perspektiven für eine kernwaffenfreie Zone in Europa schaffen** Der AVV eröffnet die Möglichkeit, dass sich auch europäische Staaten anschließen und ein kernwaffenfreies Netzwerk bilden. Deutschland sollte die Entwicklung eines europäischen Netzwerkes ausdrücklich unterstützen.

**8 Negative Sicherheitsgarantien** Deutschland sollte im Rahmen des NVV vorschlagen, dass die permanenten Mitglieder des VN-Sicherheitsrats (P5) zusätzliche negative Sicherheitsgarantien – Versprechen, Nichtkernwaffenstaaten gegenüber weder den Einsatz von Kernwaffen anzudrohen noch diese tatsächlich einzusetzen – an solche Staaten geben, die dem NVV angehören und einer kernwaffenfreien Zone oder dem AVV beigetreten sind.

**9 In Wissen um Nuklearwaffen investieren** Bildung ist ein wesentliches Element für nachhaltigen Frieden. Deutschland sollte Ressourcen und Strukturen bereitstellen, um das Wissen um Nuklearwaffen, ihre Abrüstung und Kontrolle in Gesellschaft und Politik zu stärken, zu erneuern und nachhaltig zu verankern.

# RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Abrüsten statt Wettrüsten /



Die nukleare Ordnung steht vor großen Herausforderungen. Ein Rüstungswettlauf zwischen mehreren Atomwaffenstaaten ist im Gange. Russland nutzt beim Angriff auf die Ukraine sein Kernwaffenpotenzial, um ein Eingreifen weiterer Staaten zu verhindern. Es ist nötiger denn je, die Gefahren einzuhegen, die von Kernwaffen ausgehen. Deutschland muss kurzfristige Maßnahmen zur Verhinderung von Kernwaffeneinsätzen ergreifen und langfristig förderliche Bedingungen für nukleare Abrüstung schaffen – mittelfristig impliziert dies den Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe.

## 3.1 ↙ Nukleare Rüstungsdynamiken und Eskalationsrisiken

Die globale nukleare Ordnung befindet sich in einer äußerst kritischen Phase. Der illegale Angriff Russlands auf die Ukraine und russische nukleare Drohgebärden erhöhen massiv das Risiko einer nuklearen Eskalation → F. Weltweit wird nuklear aufgerüstet. Wir beobachten quantitative, qualitative und ideelle Aufwertungen von Nuklearwaffen in den Sicherheitsdoktrinen der Kernwaffenstaaten und ihrer Verbündeten. Als Begründung wird auf das gestiegene Rüstungsniveau potenzieller Gegner verwiesen, auf den veränderten geopolitischen Kontext mehrerer konkurrierender Mächte und damit einhergehende strategische Unsicherheit.

Gerade in akuten Kriegssituationen muss sich die Staatengemeinschaft bemühen, einen Kernwaffeneinsatz zu verhindern. Anknüpfungspunkte bietet die Fokussierung auf die verheerenden humanitären Konsequenzen, die eine Koalition zivilgesellschaftlicher Organisationen und gleichgesinnter Staaten 2010 angestoßen hat. Diese Debatte hat neue wissenschaftliche Erkenntnisse hervorgebracht und mehr Handlungsspielraum für zivilgesellschaftliches Engagement geschaffen. Bisheriger Höhepunkt dieser Entwicklung war das Inkrafttreten des Atomwaffenverbotsvertrags (AVV) im Januar 2021.

In seiner Regierungserklärung vom 27. Februar 2022 beschrieb Olaf Scholz eindrücklich die veränderte globale Situation und leitete eine denkwürdige Wende in zentralen Bereichen deutscher Verteidigungspolitik ein (→ Scholz 2022). Doch klar ist: Es darf in

Deutschland kein vergleichbares Umdenken bei Kernwaffen geben. Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen werden. In ihrem Koalitionsvertrag kündigte die neue Bundesregierung eine „abrüstungspolitische Offensive" an (→ SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021). Daran gilt es auch im Sommer 2022 festzuhalten. Dieses Kapitel gibt zunächst einen knappen Überblick über aktuelle Trends in Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle und diskutiert dann ausführlicher die Krise der nuklearen Ordnung. Das Kapitel schließt mit Initiativen, mit denen die Bundesregierung auch in der aktuellen Lage beitragen kann, einen Atomwaffeneinsatz zu verhindern und Abrüstung voranzubringen.



## 3.2 ↙ Trends in der Rüstungskontrolle

Globale Rüstungsexporte sind dem Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) zufolge im Zeitraum von 2017 bis 2021 auf hohem Niveau leicht rückläufig (→ Kuimova et al. 2022). Deutschland liegt mit 4,5 % hinter den USA, Russland, Frankreich und China weltweit auf Platz fünf der größten Exportländer. Im Vergleich zum Vorjahr ist der Genehmigungswert deutscher Rüstungsexporte gesunken. Aber der Anteil von Rüstungsexporten an Drittstaaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, ist nach wie vor hoch (2020: 50 %; → GKKE 2021). Besonders problematisch sind Exporte an Ägypten oder die Arabischen Emirate – Länder, die der Jemen-Kriegskoalition angehören und die in der Vergangenheit repressiv gegen die eigene Bevölkerung vorgegangen sind. Positiv ist, dass die Bundesregierung noch 2022 ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz erarbeiten will. Ein solches Gesetz sollte unter anderem klare und überprüfbare Kriterien für Rüstungsexporte festschreiben, die Transparenz erhöhen und eine Verbandsklagemöglichkeit einführen. Rüstungsexporte an Staaten außerhalb von EU und NATO sollten zu begründungspflichtigen Ausnahmen werden.

Weiterhin Rüstungsexporte an problematische Drittstaaten

Der wiederholte Einsatz chemischer Waffen in Syrien, Großbritannien, Russland und Malaysia stellt das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) vor große Herausforderungen. Die russische Regierung hat bislang nur wenig Bereitschaft gezeigt, die Nowitschok-Einsätze mittels der im Vertragsrahmen vorgesehenen Mechanismen aufzuklären. Auch bei der Aufarbeitung der Chemiewaffeneinsätze in Syrien ergibt sich ein gemischtes Bild: Zwar hat das Investigation and Identification Team (IIT) der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) im April 2021 seinen zweiten Bericht zu den Chemiewaffeneinsätzen in Syrien vorgelegt. Weil Syrien der Aufforderung, Unstimmigkeiten und Lücken in den Deklarationen an die OVCW aufzuklären, nicht nachgekommen ist, entzog die Vertragsstaatenkonferenz im April 2021 erstmals einem Mitgliedsland einige seiner Rechte. Doch institutionelle Maßnahmen der OVCW stoßen an ihre Grenzen. Erfolgversprechender scheinen Mittel des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechtspolitik, um die Norm gegen Chemiewaffen zu stärken – etwa im Rahmen des sogenannten Weltrechtsprinzips, das bei schweren Menschenrechtsverstößen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit greift – und somit auch zur Ahndung syrischer Chemiewaffeneinsätze genutzt werden könnte (→ Kelle 2021).

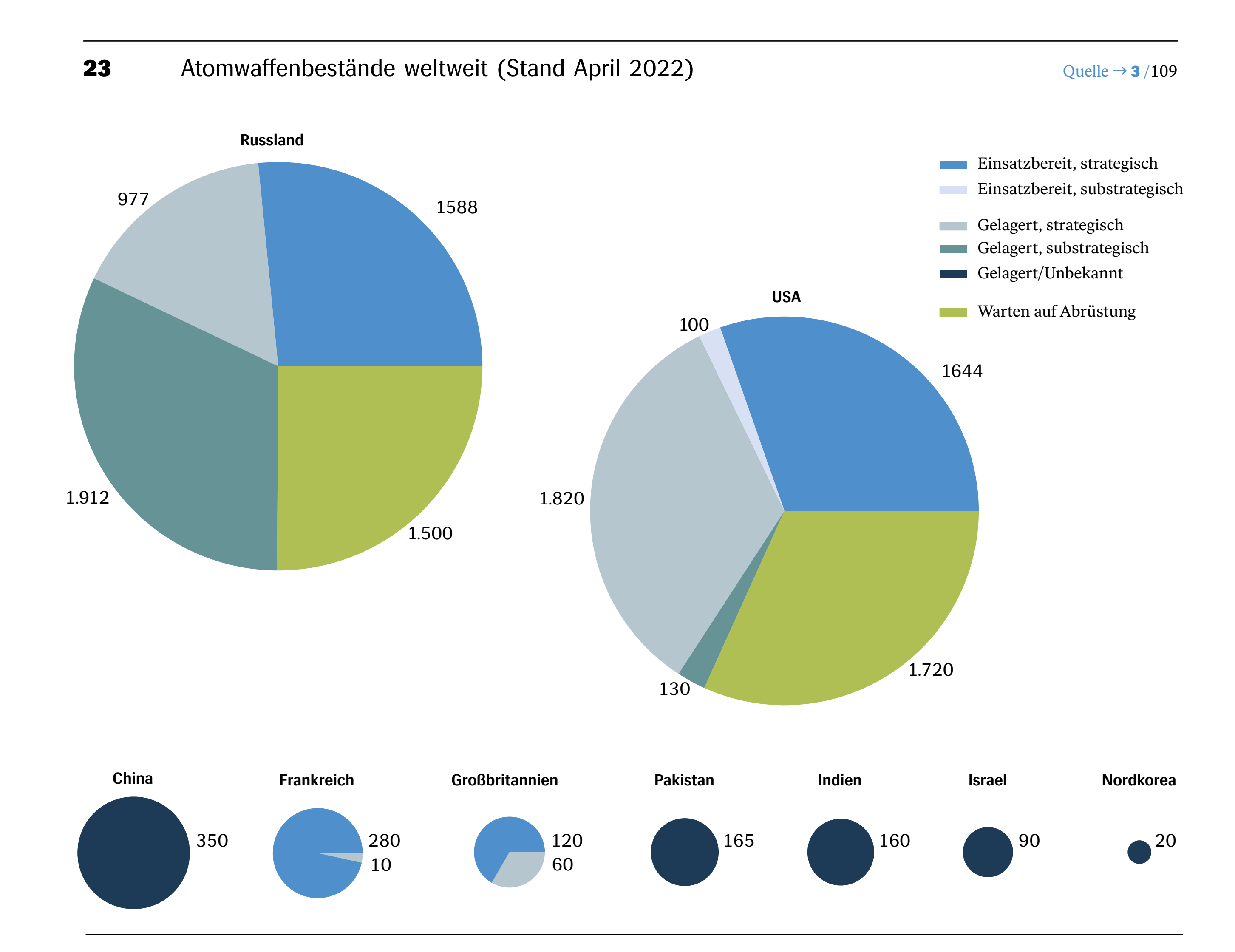
## 3.3 ↙ Empirische Trends und Entwicklungen in der Nuklearpolitik

### KERNWAFFENBESTÄNDE IM HISTORISCHEN VERLAUF

Nach Jahrzehnten kontinuierlicher Reduktion deutet sich bei der Zahl an Kernwaffen eine Trendwende an → **23** /95. Nachdem 1986 die Gesamtzahl mit etwa 76.000 einen Höchststand erreichte, wurde insbesondere in den 1990er Jahren massiv abgerüstet. Dies setzte sich fort, teilweise durch vertragliche Regelungen (Strategic Arms Reduction Treaty (START), New START). Bis 2020 hatten die USA und Russland, weiterhin Besitzer der mit Abstand größten Arsenale, die Zahl aller Waffen um 76,2 % bzw. 85,8 % gegenüber dem Niveau von 1986 reduziert. Großbritannien und Frankreich haben in der gleichen Zeit ihre Bestände etwa halbiert und verfügten 2020 über 195 bzw. 290 Kernwaffen (Höhepunkte 500/1981, beziehungsweise 540/1991). Chinas Kernwaffenbestand stagnierte die ersten 20 Jahre nach Ende des Kalten Krieges auf einem Niveau von 230.

**23** Atomwaffenbestände weltweit (Stand April 2022)

Quelle → **3** /109



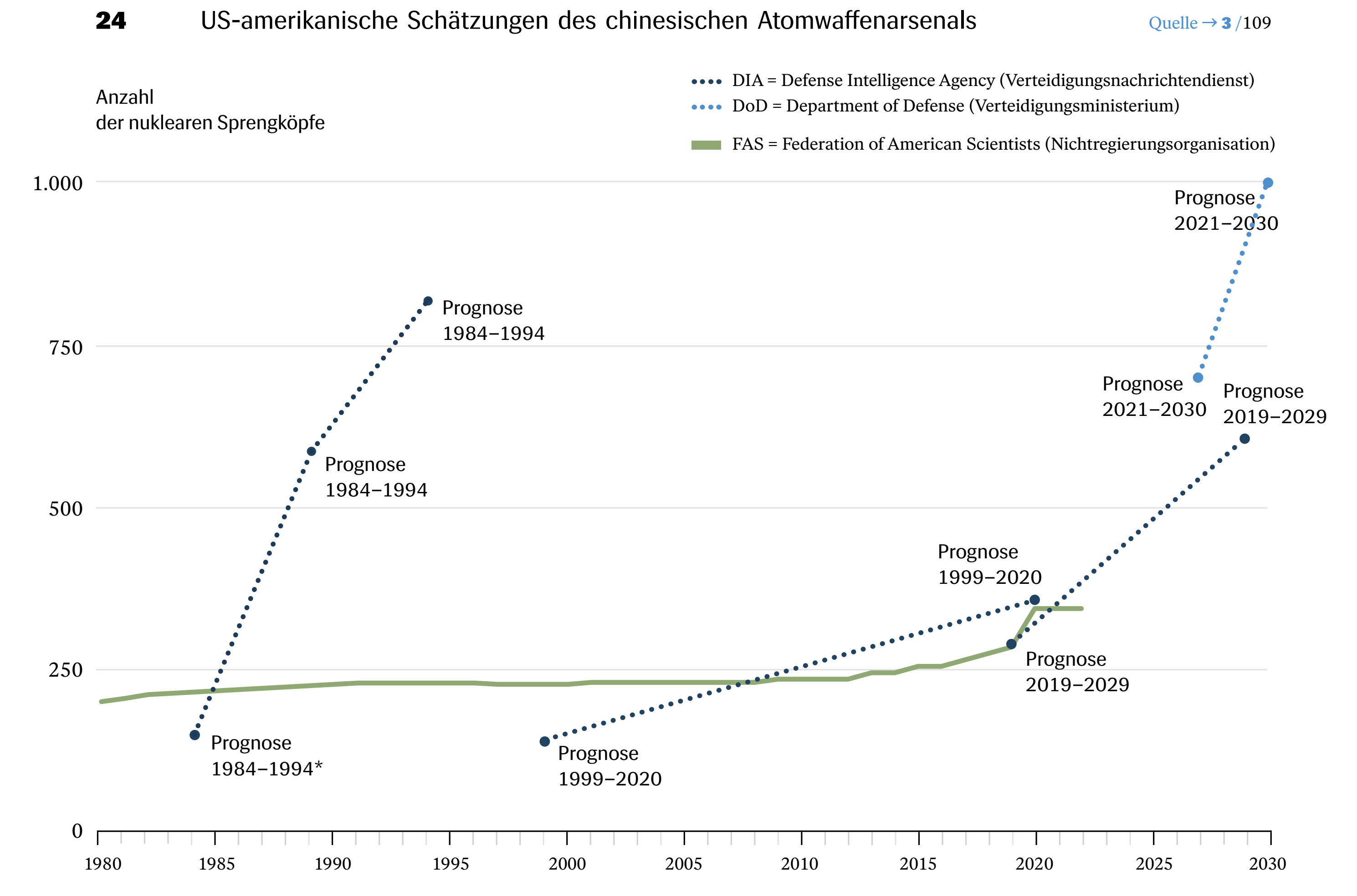
Stark verlangsamte Abrüstung

Auch wenn in den USA und Russland die Gesamtzahl nicht zunimmt, stieg die Anzahl einsatzbereiter Kernwaffen 2021 erstmals wieder an. Dies setzte sich 2022 zunächst nicht fort. Großbritannien verkündete dagegen im März 2021 eine Umkehr der jahrzehntelangen Politik kontinuierlicher Reduktionen mit einer erhöhten Obergrenze von 260 Waffen. Auch China hat seit etwa 2010 neue Atomwaffen produziert; zunächst langsamer (Arsenal von 290 im Jahr 2019), dann schneller (350 im Jahr 2022). Aktuelle Prognosen des US-amerikanischen Verteidigungsministeriums rechnen mit starken Steigerungen (700 im Jahr 2027, 1.000 im Jahr 2030), ähnliche Schätzungen in der Vergangenheit erwiesen sich aber oft als falsch → **24** /96. Auch baut China die benötigte Infrastruktur aus. Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea vergrößern ihre Arsenale kontinuierlich – Israel seit 1967, Indien und Pakistan seit 1998, Nordkorea seit 2006.

**3** / 96

**24** US-amerikanische Schätzungen des chinesischen Atomwaffenarsenals

Quelle → **3** /109




* DIA hat insgesamt drei verschiedene Schätzungen für 1984 gemacht, von 150, über 300 bis 360 (360 und 150 sogar im selben Bericht)

## NEUE TRÄGERSYSTEME

Neben der Aufrüstung von Sprengköpfen trägt auch die zunehmende Ausschöpfung neuer Technologien zu einer verstärkten Rüstungsdynamik bei. Besonders im Bereich der sogenannten Hyperschallwaffen zeichnet sich ein Rüstungswettlauf ab. Mit massivem finanziellen Aufwand testen und entwickeln vor allem China, Russland und die USA Gleitflugkörper und Marschflugkörper, die ihren Flug in der Erdatmosphäre bei einer Geschwindigkeit von mehr als Mach 5 zurücklegen. Auch Nordkorea, Indien, Südkorea, Japan, Australien und Frankreich betreiben Hyperschallwaffenprogramme.

Mehrere Staaten entwickeln Hyperschallwaffen

Die noch bestehende Rüstungskontrolle ist nicht geeignet, um diese Dynamik zu bremsen, denn viele der neuen und geplanten russischen und amerikanischen Waffensysteme fallen trotz strategischer Bedeutung nicht unter den New START-Vertrag. Mit dem Wegfall des Vertrags über nukleare Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag), unter dem die USA und Russland auf landgestützte Mittelstreckenraketen verzichteten, ist zudem der Weg frei für die Stationierung künftiger bodengestützter Hyperschallgleiter mittlerer Reichweite in Europa.

Chinas Raketen- und Nuklearprogramme unterliegen gar keinen Rüstungskontrollbeschränkungen. Satellitenbilder deuten darauf hin, dass China bis zu 300 Abschussrampen für Interkontinentalraketen baut. Dies ist noch nicht bestätigt und muss nicht mit einer steigenden Zahl entsprechender Raketen einhergehen. China hat in den vergangenen Jahren auch neue nuklearfähige Raketen mittlerer und interkontinentaler Reichweite in Dienst gestellt, um sich gegenüber den USA und in der Region zu behaupten.

## REGIONALE PROLIFERATIONS- UND ESKALATIONSRISIKEN

Jenseits der Konflikte zwischen nuklearen Großmächten bleiben regionale Proliferationsrisiken weiter eine große Herausforderung. 13 Staaten verfügen derzeit mit Beständen von hochangereichertem Uran oder Plutonium beziehungsweise mit Anreicherungs- oder Wiederaufbereitungsanlagen über technische Voraussetzungen für den Bau von Kernwaffen; 33 Staaten haben zivile Atomprogramme. Akute Proliferations- und Eskalationsrisiken bestehen in Europa → **3** /93–94, im Nahen und Mittleren Osten und in Ostasien.

Nuklearvereinbarung mit dem Iran in Gefahr

Die Verhandlungen um eine Rückkehr des Irans zur Nuklearvereinbarung (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) gestalten sich schwierig. Das Land hat sein Programm als Reaktion auf die US-Sanktionen weiter vorangetrieben und erstmalig hochangereichertes Uran hergestellt. Es wird auch in einer Neuauflage des JCPOA schwierig werden, erzielte technologische Fortschritte rückgängig zu machen. Zudem hat Russland seit seinem Einmarsch in die Ukraine seine zuvor konstruktive Haltung in den JCPOA-Gesprächen aufgegeben und deren Fortgang verzögert. Europa und Deutschland müssen daher jede Chance zur Rettung des JCPOA nutzen, aber auch einen Plan B entwickeln.

Sollten die Gespräche scheitern, muss auch ohne formales Abkommen eine Mischung aus Druck und Angeboten genutzt werden, um zwei „worst cases“ zu vermeiden: eine atomare Bewaffnung Irans, die neue Proliferationsrisiken in Saudi Arabien, Ägypten oder der Türkei nach sich ziehen würde; oder eine militärische Eskalation des Konflikts mit unwägbaren Folgen für die Stabilität der Region.



Auch zur Lösung der Proliferationskrise in Ostasien braucht es neue Impulse. Trumps Gipfelpolitik ist ebenso gescheitert wie eine umfassende Sanktionierung Nordkoreas. Damit rückt eine Denuklearisierung in weite Ferne. Der militärische Fokus Nordkoreas hat sich weitgehend auf Raketentests verlagert, insbesondere für Langstrecken und die Überwindung von Raketenabwehr. Nach Angaben der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) hat Nordkorea im Sommer 2021 seinen zuvor für die Plutoniumproduktion genutzten Reaktor wieder in Betrieb genommen. Damit könnte das Land mehr Spaltmaterial produzieren. In Südkorea wiederum hat der russische Angriff auf die Ukraine Forderungen nach einer eigenen nuklearen Bewaffnung – zur Abschreckung des Nordens – neuen Auftrieb gegeben.

## EROSION DER INTERNATIONALEN KONTROLLE

Zur Einhegung von Proliferations- und Eskalationsrisiken sind Rüstungskontrollverträge und Verifikationsinstrumente gerade in Konfliktzeiten besonders wichtig. Jedoch führten die Handlungen beteiligter Staaten in den vergangenen Jahren zu einer fortschreitenden Erosion bilateraler und multilateraler Abkommen.

Der NVV ist als größtes multilaterales Abkommen für Rüstungskontrolle und Abrüstung und zentraler Pfeiler der nuklearen Ordnung unter Druck geraten. Nicht nur wurden Abrüstungsbeschlüsse vergangener Überprüfungskonferenzen kaum umgesetzt, mit den Erweiterungs- und Modernisierungsprogrammen der Kernwaffenstaaten sind sogar Rückschritte zu verzeichnen.

Noch schlechter steht es um die bilateralen Verträge. Der Rückzug der USA begann damit, dass Präsident Bush 2002 den Vertrag über die Begrenzung von antiballistischen Raketenabwehrsystemen aufkündigte, und gipfelte unter Trump im Austritt aus dem INF-Vertrag und dem Vertrag über den Offenen Himmel. Auch unter Biden scheint eine Reparatur kaum möglich. Das liegt nicht nur an prozeduralen Hürden und Lagerkämpfen im amerikanischen politischen System, sondern auch an der bereits vor dem Ukraine-Krieg zu beobachtenden stetigen Verschlechterung der Beziehungen zu Russland und gegenseitigen Vorwürfen der Vertragsverletzung.

Kaum noch bilaterale Verträge zwischen den USA und Russland

Während Russland die US-Raketenabwehrsysteme in Europa kritisiert, verletzte es selbst den INF-Vertrag durch die Entwicklung und Stationierung neuer Mittelstreckenraketen. Die Nichtratifizierung des angepassten Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) durch die USA quittierte es ab 2007 mit dem sukzessiven Austritt

aus dem gesamten KSE-Regime über konventionelle Rüstungsbeschränkungen. Verschärft wurde der Vertrauensverlust durch Russlands Verletzungen des CWÜ und des Wiener Dokuments.

Mit dem russischen Angriff auf die Ukraine haben sich die Aussichten auf Fortschritte in der bilateralen Rüstungskontrolle weiter verschlechtert. Zwar verlängerten Russland und die USA 2021 das einzig verbliebene Abkommen New START über die Begrenzung strategischer Arsenale. Der ebenfalls von Biden initiierte Dialog mit Russland über strategische Stabilität wurde jedoch vorerst auf Eis gelegt.

Gerade jetzt, in Zeiten erhöhter Risiken eines nuklearen Konfliktes, zeigt sich, wie sehr die stabilisierende und vertrauensbildende Kraft der aufgekündigten Verträge fehlt. Die noch bestehenden Verbindungen zwischen den Streitkräften erweisen sich als wichtige Absicherung, um Missverständnisse zu vermeiden. Jedoch gibt es derzeit keinen institutionellen Mechanismus, die nukleare Eskalationsschraube und Aufrüstung herunterzufahren. Auch für den Aufstieg der Atommacht China und den Ruf nach einer Multilateralisierung fehlen rüstungskontroll- und abrüstungspolitische Antworten.

## ABRÜSTUNGSINITIATIVEN

Noch im Januar bekräftigten die fünf Atommächte, dass ein Nuklearkrieg nicht zu gewinnen ist und daher nicht geführt werden darf. Die Konflikte zwischen den Atommächten führen aber auch dazu, dass sich neue Abrüstungsinitiativen überwiegend mit Risikominimierung und technischen Maßnahmen zur Abrüstungsverifikation befassen und rechtlich unverbindlich bleiben.

Die Stockholm Initiative, ein 2019 ins Leben gerufener Zusammenschluss von 16 Nichtatomwaffenstaaten, hat zur Überbrückung der Spannungen im NVV eine frühere Liste mit praktischen Abrüstungsschritten wieder aufgegriffen und ein Risikominimierungspaket entwickelt. Ein weiteres positives Signal war die zweite Konferenz zur Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten im Dezember 2021. Der Prozess wird jedoch weiterhin von Israel und den USA boykottiert.

Der einzige rechtlich verbindliche und multilaterale Reformversuch ist der AVV, der am 22. Januar 2021 in Kraft trat → **25** /100. Der Vertrag verbietet Atomwaffen und alle damit verbundenen Aktivitäten und geht somit über den NVV hinaus. Der AVV nimmt zudem erstmals Verpflichtungen zur Unterstützung der Opfer von Atomwaffeneinsätzen und -tests sowie zur Umweltsanierung auf.

Deutschland war dem Verhandlungsprozess zum AVV aus allianzpolitischen Gründen ferngeblieben. Begrüßenswert ist, dass die Bundesregierung angekündigt hat, als Beobachterin an der ersten Vertragsstaatenkonferenz des AVV teilnehmen zu wollen.

Befürchtungen, dass der AVV eine Konkurrenz für den NVV darstellen oder diesem gar schaden könnte, werden zunehmend entkräftet. So hält der wissenschaftliche Dienst des Bundestages in einem Gutachten vom Januar 2021 fest, dass der AVV die bereits im NVV enthaltene Abrüstungsverpflichtung rechtlich fortschreibt (Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2021).

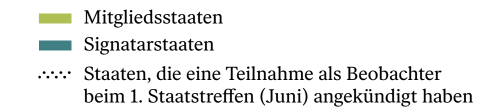


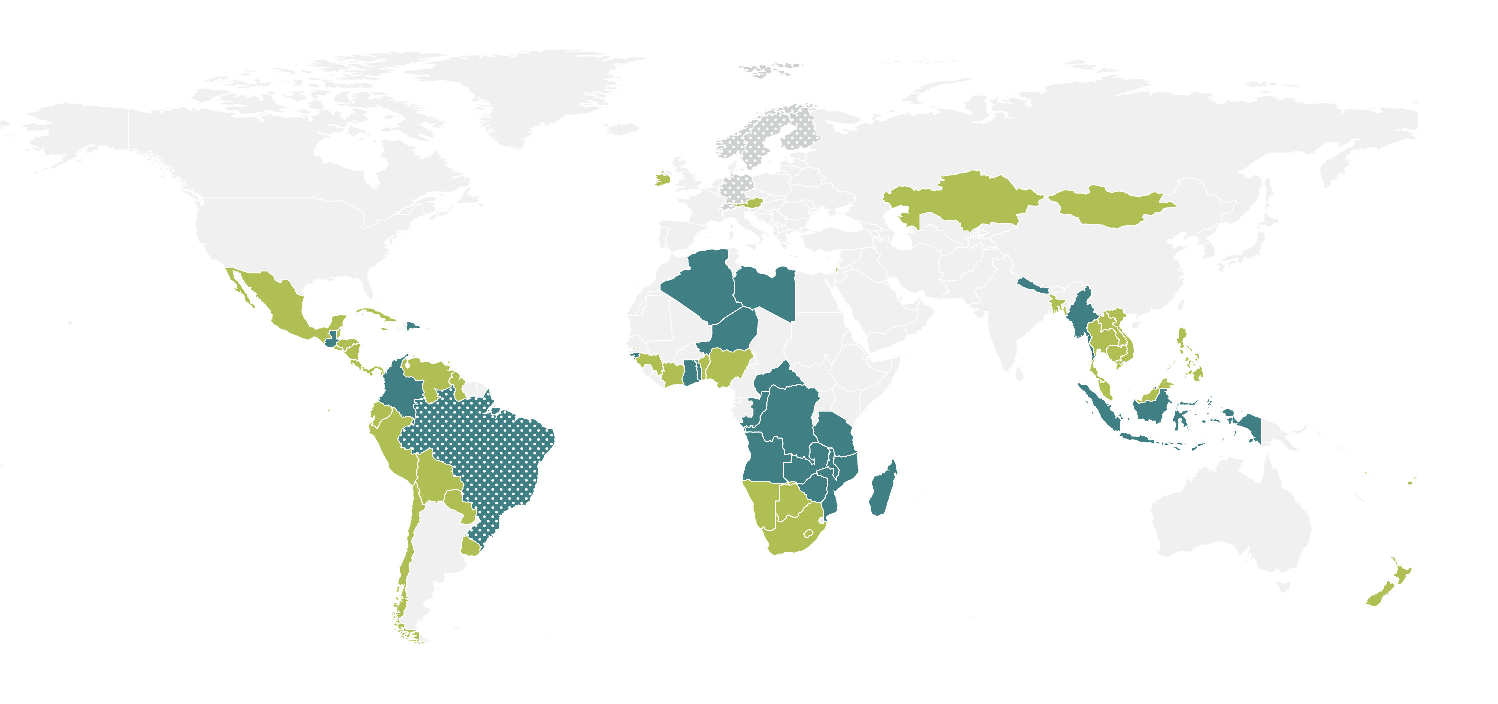
## NUKLEARES ESKALATIONSRISIKO IM UKRAINEKRIEG

Der Ukrainekrieg → **F** demonstriert die mit Kernwaffen verbundenen Eskalationsrisiken. Die Invasion Russlands (wie auch bereits die Annexion der Krim 2014) stellt einen offenkundigen Bruch des Budapester Memorandums dar. Dieses völkerrechtlich verbindliche Dokument regelte die Rückgabe von sowjetischen nuklearen Sprengköpfen und Interkontinentalraketen durch die Ukraine an Russland. Das Memorandum sicherte der Ukraine im Gegenzug für die Rückgabe und den Beitritt zum NVV wirtschaftliche und territoriale Integrität zu.

**25** Mitgliedschaft im Atomwaffenverbotsvertrag (Stand April 2022)

Quelle → **3** /109



Zudem setzte Russlands Präsident Putin von Anfang an das Kernwaffenarsenal als Druck- und Drohmittel ein. So erinnerte er die Welt zu Beginn des Einmarsches in die Ukraine daran, dass sein Land einer der mächtigsten Kernwaffenstaaten sei und drohte indirekt damit, eine Einmischung durch Dritte mit Atomwaffen zu vergelten (→ Redaktionsnetzwerk Deutschland 2022). Wenige Tage später ordnete Putin eine Erhöhung der Alarmbereitschaft russischer Nuklearstreitkräfte an.

Das nukleare Eskalationsrisiko steigt weiter an



Putin setzt die Drohung mit Kernwaffen ein, um Nothilfe in einem Angriffskrieg abzuschrecken und einen nuklearwaffenfreien Staat ungehindert zu überfallen. Damit pervertiert er jede defensive Abschreckungslogik: Statt dem Frieden zu dienen, wie es die Abschreckungstheorie vorsieht, dienen Kernwaffen dem Krieg.

Gleichzeitig steigt kontinuierlich das Risiko einer – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – nuklearen Eskalation. Nicht nur die Drohungen Russlands, auch die Reaktionen der USA und der NATO könnten missverstanden werden. Eine unbeabsichtigte nukleare Eskalation wie nukleare Unfälle oder unbefugte Nutzung sind nicht auszuschließen. Russland könnte substrategische Kernwaffen in regionalen Kampfschauplätzen einsetzen, um konventionelle Übermacht zu gewinnen. Das Referendum in Belarus kurz nach Beginn des Krieges, mit dem eine dortige Stationierung russischer Nuklearwaffen ermöglicht wurde, deutet darauf hin, dass Moskau für ein solches Szenario Vorsorge treffen will. Griffe der Krieg in der Ukraine auf NATO-Staaten über, würde der Bündnisfall ausgelöst. Damit drohte womöglich ein Dritter Weltkrieg, in dem Kernwaffen schnell zum Einsatz kommen könnten. NATO-Einrichtungen in Deutschland und hier stationierte US-Kernwaffen könnten bereits in einer frühen nuklearen Eskalationsphase mögliche Ziele sein.

Bisher ist es gelungen, die mit der entgrenzten Abschreckung verbundenen Risiken einzudämmen. Bis April 2022 haben sich die USA und die NATO nicht auf das Spiel mit dem nuklearen Feuer eingelassen, sondern konsequent eine Beibehaltung vorher verkündeter Strategien bekräftigt und damit der Eskalationsspirale Einhalt gewährt.

## 3.4 ↙ Auch in Kriegszeiten: Deutsche Optionen zur Beendigung des nuklearen Rüstungswettlaufs



Ein neuer nuklearer Rüstungswettlauf ist in vollem Gange. Die nukleare Abschreckung hat durch den Ukraine-Krieg und Putins Drohungen eine neue gefährliche Ausweitung erfahren. Welche Optionen ergeben sich für Deutschland, um neue Impulse für Deeskalation und Abrüstung zu setzen? Unmittelbar braucht es Maßnahmen, die den Einsatz von Kernwaffen verhindern und nukleare Eskalationsrisiken eindämmen. Dazu kann – mittelfristig – der Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe beitragen. Dauerhafte Erfolge kann Deutschland vorbereiten, indem es förderliche Bedingungen für nukleare Abrüstung schafft. Anknüpfungspunkte hierfür bieten sich aus der Geschichte → 26 /102 und der gewachsenen Rolle Deutschlands.

**26** Ende des Rüstungswettlaufs in den 1980er Jahren

Am Anfang der Periode erfolgreicher Rüstungskontrolle gegen Ende des Kalten Krieges stand ein gewachsenes Bewusstsein der verheerenden Folgen eines atomaren Schlagabtauschs zwischen Ost und West. Die Angst vor dem Atomkrieg brachte Millionen von Menschen in den frühen 1980er Jahren dazu, gegen atomare Rüstung zu demonstrieren. Ausgehend vom Doppelbeschluss, mit dem die NATO auf die Stationierung neuer sowjetischer Mittelstreckenraketen reagierte, wurde Atomrüstung insgesamt zu einem zentralen Thema gesellschaftlicher Auseinandersetzung in vielen Staaten. Ein Element waren dabei neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die globalen Folgen eines Atomkrieges durch Abkühlung der Erdatmosphäre, den sogenannten „nuklearen Winter".

Die Antwort des US-amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan war zunächst der Plan, einen umfassenden Raketenabwehrschirm aufzubauen, um Atomwaffen „unnütz und überflüssig" (Reagan 1983) zu machen. Die Sowjetunion sah in der Ankündigung der „Strategic Defense Initiative" allerdings den Versuch der USA, atomare Überlegenheit zu erlangen und reagierte mit dem Abbruch aller laufenden Rüstungskontrollgespräche.

Die sowjetische Position änderte sich radikal mit dem Amtsantritt Michail Gorbatschows als Generalsekretär der KPdSU im März 1985. Um seine Reformvorhaben umsetzen zu können, sah Gorbatschow die Notwendigkeit, die horrenden Rüstungsausgaben zu mindern. Rüstungskontrollgespräche mit den USA wurden wieder aufgenommen.

Zwei Gipfeltreffen zwischen Reagan und Gorbatschow in Genf im November 1985 und in Reykjavik im Oktober 1986 brachten zwar zunächst keine konkreten Abrüstungsschritte. Trotz heftiger Kontroversen einigten sich die Kontrahenten in Genf aber auf die Halbierung der Nuklearwaffen und hielten fest, dass „ein Nuklearkrieg nicht gewonnen werden kann und nie ausgefochten werden darf" (Reagan/Gorbatschow 1985). In Reykjavik standen beide Präsidenten kurz davor, sich auf vollständige nukleare Abrüstung zu einigen, was aber an der Uneinigkeit über die Raketenabwehr scheiterte.

Beide Treffen schufen die Grundlage für erfolgreiche Verhandlungen zur Abschaffung der stationierten Mittelstreckenraketen (INF-Vertrag von 1987) und über strategische Nuklearwaffen, konventionelle Rüstung in Europa sowie die Eliminierung von Chemiewaffen. Parallel wurden auf beiden Seiten die Militärausgaben gesenkt und einseitige Schritte, wie der Abzug aller landgestützten US-amerikanischen Nuklearwaffen aus Europa, vorgenommen.

## EINSATZ VON KERNWAFFEN VERHINDERN

Die Erfahrungen aus Hiroshima und Nagasaki sowie Ergebnisse vieler wissenschaftlicher Studien der vergangenen 75 Jahre zeigen: Ein Einsatz von Kernwaffen hat katastrophale humanitäre Auswirkungen (z. B. → Toon et al. 2019). Es ist daher wichtig, gerade auch in Zeiten eklatanter Spannungen zwischen den Großmächten und auch bei laufenden Konflikten, konkrete Schritte zu unternehmen, um die Eskalationsgefahr einzuhegen.

Rüstungskontrollverhandlungen zwischen den USA und Russland liegen derzeit auf Eis, davon ist voraussichtlich auch die Nachfolge des New START-Vertrages betroffen. Verhandlungspausen, auch längere, sind auch bei früheren Rüstungskontrollverträgen entstanden (z. B. SALT II, INF). Deutsche und europäische Außenpolitik hat ein grundsätzliches Interesse an der Begrenzung strategischer Waffen, daher sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, entsprechende Bestrebungen langfristig wieder aufzunehmen – sowohl mit den Verbündeten USA als auch gegenüber Russland.

Parallel dazu sollten angesichts der aktuellen multipolaren Mächtekonstellation weitere Kernwaffenbesitzer in Rüstungskontrollprozesse einbezogen werden – China, Frankreich und Großbritannien sind ebenfalls Teil des aktuellen Rüstungswettlaufs. Auch wenn in der derzeitigen Situation unklar ist, inwiefern Russland Teil des P5-Prozesses bleiben wird, sollte das Format fortgesetzt werden. Gerade in Krisenzeiten kann dies ein geeignetes Forum dafür sein, Misstrauen und Fehlwahrnehmungen über die Nuklearstrategien auszuräumen, Transparenz nach außen zu schaffen und gemeinsames Vorgehen zu koordinieren (→ Hoell/Persbo 2020).

Statt weiterer nuklearer Aufrüstung: Deeskalationsmaßnahmen, gerade auch wegen des Ukraine-Krieges

Angesichts der Eskalation im Ukraine-Krieg wurden wiederholt Forderungen nach einer Aufwertung nuklearer Abschreckung laut, etwa durch Stationierung von Kurz- und Mittelstreckenraketen an der NATO-Ostflanke oder in Form eines europäischen Schutzschirms getragen durch französische Kernwaffen. Eine nukleare Aufrüstung in Europa würde jedoch letztlich die Konfrontation verstärken. Tatsächlich zeigt der Ukraine-Krieg die Eskalationsgefahr, die mit Atomwaffen verbunden ist. Er verdeutlicht die nicht-intendierten Konsequenzen nuklearer Abschreckung und die Grenzen nuklear abgesicherter „strategischer Stabilität“. So bringt der Kriegsverlauf die Gefahr eines möglichen Kontrollverlusts in der Strategie der Abschreckung erneut ins allgemeine Bewusstsein.

Zentral bleibt, dass sich die Nuklearwaffenstaaten auf abrüstungspolitische Ziele einigen, um ihre Verpflichtung zu Abrüstungsverhandlungen nach Artikel VI des NVV zu erfüllen. Reduktionsschritte müssen dabei nicht gleich für alle Staaten und Typen vereinbart werden, sondern könnten gestuft erfolgen. Um Aufrüstung und Eskalation zu vermeiden, ist in der aktuellen Situation auch ein „Freeze“ ein wichtiger erster Schritt. Dieses „Einfrieren“ der derzeitigen Bestände ließe sich auf alle neun Kernwaffenbesitzer ausdehnen. Insbesondere Indien und Pakistan begründen wachsende Arsenale mit regionalen Bedrohungen. Der Ukrainekrieg darf nicht Anlass für weitere nukleare Aufrüstung sein.

In ihrer Militärdoktrin hält sich die NATO einen nuklearen Ersteinsatz offen, also eine Atomwaffennutzung als Antwort auf einen konventionellen Konflikt. Auf Bemühungen der US-Präsidenten Obama und Biden, Kernwaffen künftig nur eine einzige Aufgabe (Sole Purpose) zuzuschreiben, nämlich die der defensiven Abschreckung eines Nuklearangriffs, reagierten NATO-Alliierte, einschließlich Deutschlands, zurückhaltend bis ablehnend. Eine Vereinbarung, in der sich Kernwaffenstaaten zusichern, ihre Waffen nicht als erste einzusetzen, wirkt deeskalierend (No First Use). Die NATO sollte klar Position für eine öffentliche Ächtung des Ersteinsatzes beziehen, unterstützt durch die deutsche Politik. Innerhalb der nuklearen Teilhabe sollte Deutschland klarmachen, dass sich deutsche Pilot:innen an keinem Ersteinsatz beteiligen.



Auch wenn es aktuell schwierig scheint – das maßgebliche Ziel der NATO ist die Friedenssicherung. Dazu gehört auch, dass die Verbündeten Wege finden, einer kontinuierlichen Aufrüstungsspirale zu entkommen. Dazu bedarf es einer entsprechenden Debatte über Allianzmaßnahmen zu Abrüstung, Rüstungskontrolle und Deeskalation. Drei der fünf Kernwaffenstaaten sind NATO-Mitglieder, damit kommt der NATO eine besondere Bedeutung bei der Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel VI des NVV zu.

### AUSSTIEG AUS NUKLEARER TEILHABE EINLEITEN

Ein Element der NATO-Nuklearstrategie ist für Deutschland zentral: die nukleare Teilhabe. In ihrer politischen Komponente werden Staaten Mitspracherechte bei der Erarbeitung und Implementierung der Nuklearstrategie des Bündnisses zugesichert, etwa in der nuklearen Planungsgruppe der NATO. Die technische Komponente umfasst die Stationierung US-amerikanischer Kernwaffen auf dem Boden von Deutschland, Belgien, den Niederlanden, Italien und der Türkei sowie die Bereitstellung nationaler Kampfflugzeuge und Pilot:innen.

Kein anderer Staat neben den USA stationiert derzeit Kernwaffen außerhalb seines Hoheitsgebietes. Ob sich dies im Kontext des Ukraine-Krieges ändert, bleibt abzuwarten – mit einer Verfassungsänderung hat Belarus zumindest den Weg für die Stationierung russischer Atomwaffen freigemacht. Das Nukleardispositiv Russlands würde noch näher an NATO- und EU-Grenzen heranrücken. Dieser Entwicklung muss entgegengewirkt werden.

Deutschland sollte innerhalb der NATO für eine Limitierung der Abschreckungspolitik eintreten und den Ausstieg aus der nuklearen Teilhabe einleiten. Der Abzug der US-Waffen auf europäischem Boden würde dem erklärten Verzicht auf Ersteinsatz Rechnung tragen und könnte mit einem russischen Verzicht auf Stationierung in Belarus verknüpft werden. Er würde somit wesentlich Gefahren minimieren, ohne das bestehende Abschreckungsdispositiv der USA, Frankreichs und Großbritanniens zu beeinträchtigen.

Nukleare Teilhabe ist militärisch fragwürdig und risikobehaftet



Die Waffen der nuklearen Teilhabe haben keinen militärischen Nutzen – dieser wäre aber Voraussetzung für eine erfolgreiche Abschreckungswirkung. So bezeichneten Experten 2011 einen erfolgreichen Atomwaffeneinsatz als Mission „sieben aufeinanderfolgender Wunder“, beginnend mit dem Überstehen eines ersten Angriffs, einer funktionierenden Kommandokette, dem Lufttransport zum Ziel inklusive Betankung und Überwindung gegnerischer Luftabwehr sowie Abwurf und Funktion der Waffe im Ziel (→ Kamp/Remkes 2011). Der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags bestätigte 2020, dass der „Einsatz von taktischen nuklearen Freifall-Waffen zwangsweise mit erheblichen Unwägbarkeiten behaftet“ ist (→ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages 2020).

Unabhängig vom militärischen Nutzen ist klar: Flugzeuge und Kernwaffen bieten letztendlich keinen Schutz vor eintreffenden Bomben. Darüber hinaus ist ein atomar bewaffneter Stützpunkt auch mit großer Wahrscheinlichkeit ein Angriffsziel. Etwaige Flugbewegungen von diesem Stützpunkt, auch zu konventionellen Einsätzen, bergen in Krisensituationen immer die Gefahr von Missverständnissen. Das entsprechende nukleare Eskalationspotenzial kann am besten durch einen baldigen Abzug der taktischen Kernwaffen aus Europa vermieden werden.

Neben der deeskalierenden Wirkung hätte ein Ende der Teilhabe auch materielle Effekte auf die konventionellen Streitkräfte. Zunächst werden Kosten für militärische Übungen und Systeme gespart, die wohl nie zum Einsatz kommen. Flugzeuge, die Deutschland als Trägersysteme für die Teilhabe kauft, werden nicht obsolet, sondern können für andere Zwecke eingesetzt werden.

Zentral ist, dass mit dem Ausstieg aus der technischen Komponente der nuklearen Teilhabe nicht verbunden ist, auch die politische nukleare Abschreckung einzustellen. Deutschland würde seine Mitsprache an der Nuklearstrategie der NATO damit nicht verlieren. Die deutsche Mitwirkung an der Nuklearpolitik der NATO ist eine Möglichkeit, um sich für nukleare Deeskalation und eine sukzessive Denuklearisierung der Abschreckung einzusetzen. In der Nuklearen Planungsgruppe sind bis auf Frankreich alle Mitgliedsstaaten vertreten. Dies gilt auch für Kanada und Griechenland, die in der Vergangenheit aus der technischen Komponente ausgestiegen sind.

Einen Abzug der Waffen sollte die NATO gemeinsam beschließen. Die Bundesregierung könnte auf diesen Schritt hinarbeiten. Der Abzug bietet Anknüpfungspunkte für eine gesamteuropäische Einigung. Dazu gehört beispielsweise ein erneuter Verzicht von Belarus auf eine nukleare Stationierung. Der Abzug würde auch den NVV stärken, im Rahmen dessen die Teilhabe regelmäßig kritisiert wird. Weniger stationierte Kernwaffen können darüber hinaus grundsätzlich die Gefahr eines gewollten wie ungewollten Kernwaffeneinsatzes verringern.

## KONKRETE BEDINGUNGEN FÜR NACHHALTIGE ABRÜSTUNG SCHAFFEN

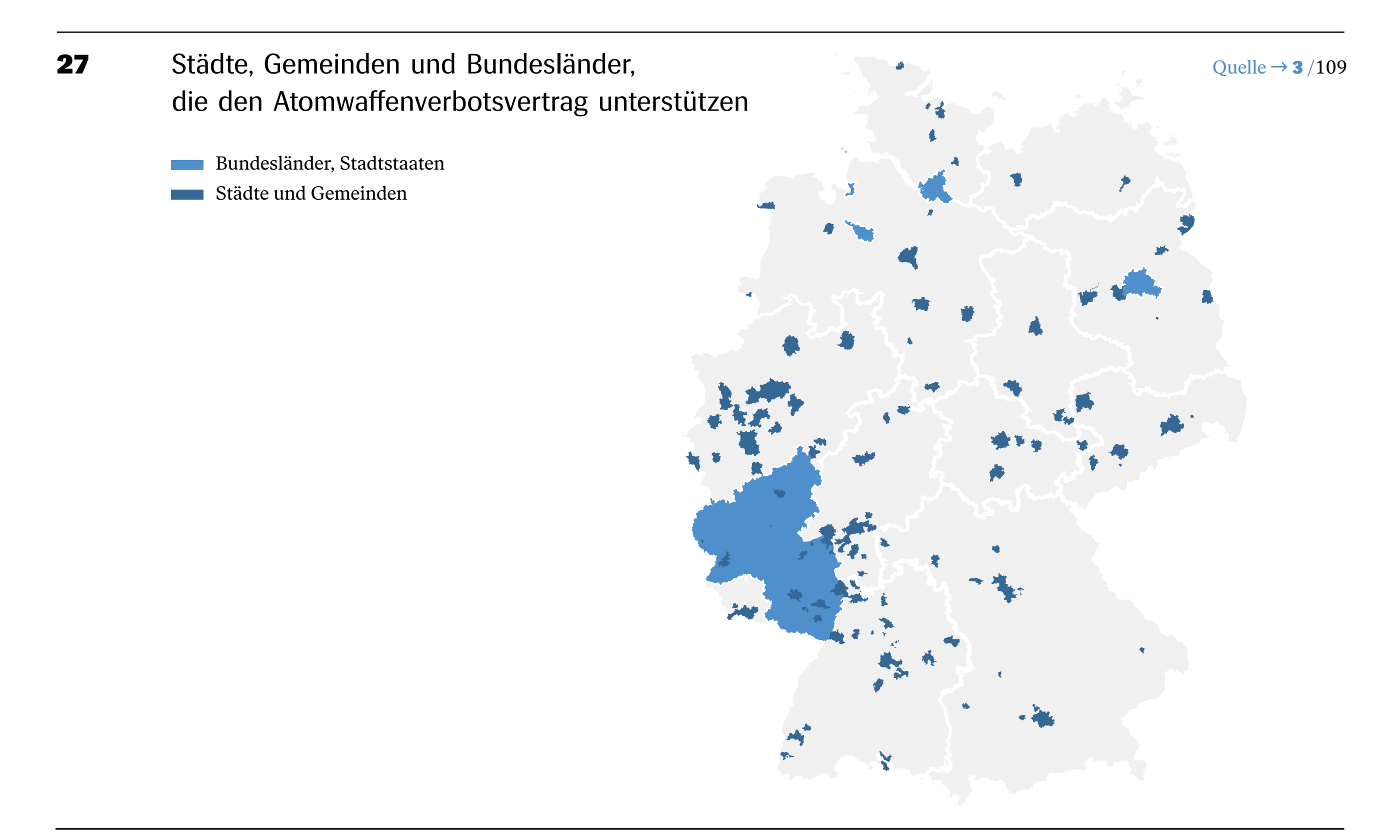
Gerade unter den gegenwärtigen Umständen einer globalen sicherheitspolitischen Zeitenwende sollte Deutschland sich auf globaler Ebene dafür einsetzen, bestehende multilaterale Instrumente und Vertragsregime zu stärken. Um konkrete Bedingungen für nachhaltige Abrüstung zu schaffen, ist dabei mehr denn je Vermittlung(sgeschick) gefragt.

3 / 106

Konkret sollte die Bundesregierung das erste Staatentreffen des AVV aktiv unterstützen und dazu beitragen, das immer noch existierende Narrativ der Unvereinbarkeit von AVV und NVV weiter zu entkräften. Deutschland kann aufgrund seiner speziellen Position und der Anschlussfähigkeit an die jeweiligen Lager in der Abrüstungsdebatte dazu beitragen, innerhalb der NATO eine Aussprache anzuregen, die bewirkt, dass die Unterstützung der Ziele des AVV nicht gleichgesetzt wird mit einer Infragestellung der Bündnissolidarität. Innerhalb der EU scheint eine solche Aussprache nicht minder geboten: Um das stagnierende Nichtverbreitungsregime zu stärken, ist eine Verständigung über divergierende Positionen in der nuklearen Abrüstung unerlässlich. Unterstützung für diese Politik kommt von der kommunalen Ebene: Viele Städte und Gemeinden, aber auch einige Bundesländer und Stadtstaaten unterstützen offiziell den AVV → **27** /106.

Auch im Rahmen des NVV kann Deutschland seine Rolle als Brückenbauer stärken, beispielsweise im Rahmen der Stockholm Initiative oder der Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI) – die unter anderem mit dem Ziel gegründet wurden, zwischen konträren Positionen in der nuklearen Abrüstung zu vermitteln.

**27** Städte, Gemeinden und Bundesländer, die den Atomwaffenverbotsvertrag unterstützen




Quelle → **3** /109

Die Bundesregierung sollte unmissverständlich festhalten, dass der Fortbestand des NVV darauf angewiesen ist, dass die Vertragsmitglieder die darin enthaltenen Verpflichtungen umsetzen, auch mit Blick auf bereits vereinbarte Abrüstungsschritte.

Gleichzeitig bieten diese Initiativen eine Gelegenheit, sich über Schwächen des AVV und des NVV auseinanderzusetzen und gemeinsame Lösungen dafür zu diskutieren. Deutschland muss die humanitären Folgen von Atomwaffen stärker in den Blick nehmen und sollte die im AVV enthaltenen „positiven Verpflichtungen" auch als Nichtmitglied umsetzen, Unterstützungsleistungen für Opfer von Atomtests oder für Umweltsanierungsmaßnahmen vorzusehen. Dazu könnte ein multilateraler Kooperationsfonds im VN-Rahmen eingerichtet werden, an dem sich auch Nicht-AVV-Mitglieder beteiligen würden.

Negative Sicherheitsgarantien können dazu beitragen, die beiden Regime gegenseitig zu stärken und besser zu koppeln: Die Nuklearmächte sollten einen Einsatz von Nuklearwaffen sowie eine Drohung damit gegen Staaten, die sowohl dem NVV als auch dem AVV oder einer Kernwaffenfreien Zone angehören, kategorisch ausschließen. Eine Doppelmitgliedschaft ist immer auch eine Doppelabsicherung der Nichtverbreitung unter Aufsicht der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und sollte belohnt werden. Zwar ist unwahrscheinlich, dass Russland sich an dieser Initiative beteiligt. Dies entbindet jedoch die anderen NVV-Kernwaffenstaaten nicht von ihrer Verantwortung, die Optionen des Kernwaffeneinsatzes weltweit einzuschränken. Es handelt sich um eine konkrete Umsetzung der Doktrin des Ersteinsatzverzichtes, der sich Deutschland mit seinen Bündnispartnern verschreiben sollte. China, das diese Politik bereits praktiziert, dürfte eine Beteiligung an negativen Sicherheitsgarantien keine Probleme bereiten.

Zusätzlich zu nationalen und internationalen Bemühungen um Deeskalation sollte sich die Bundesregierung in der EU für nukleare Abrüstung einsetzen. Die EU sollte ihr Bekenntnis zu einer kernwaffenfreien Welt erneuern und über mögliche Schritte diskutieren – und damit den Beschlüssen des EU-Parlaments folgen, die Abrüstung befürworten.

Zusammen mit der EU sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass Bildungsangebote zum Thema Nuklearwaffen, ihrer Kontrolle und Abrüstung ausgeweitet werden. Nach Ende des Kalten Krieges ist das Wissen, das in Gesellschaft und Politik, bei Journalist:innen, Entscheidungsträger:innen und in der breiten Bevölkerung vorhanden war, deutlich zurückgegangen. Fragen, die während des russischen Angriffs auf die Ukraine in den Medien aufkamen, belegen dies. Das Nonproliferation and Disarmament Consortium der EU leistet hier schon wichtige Beiträge, die aber zu erweitern sind.

Europäische Staaten könnten darüber hinaus das Konzept einer regionalen Kernwaffenfreien Zone wiederbeleben. Eine solche Zone muss keinesfalls von Anfang an alle Mitgliedsstaaten umfassen, gibt aber ein langfristiges Ziel vor. Der AVV eröffnet die Möglichkeit, dass sich auch europäische Staaten anschließen und ein kernwaffenfreies Netzwerk bilden. Ähnlich der Eurozone, die auch zunächst nur einen kleinen Teil der

EU-Mitgliedsstaaten umfasst, könnte eine Gruppe von einigen Staaten erste Bereiche der EU als kernwaffenfrei deklarieren. In Verbindung mit negativen Sicherheitsgarantien für diese Staaten würde diese Zone auch die Risiken eines Nuklearangriffs auf angrenzende Regionen reduzieren. Nach und nach könnten weitere Staaten dazu kommen.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN



2022 bringt unerwartet neue Dynamiken in den Bereich nuklearer Rüstung. Der Ukraine-Krieg führt zu einer massiven Steigerung des nuklearen Eskalationsrisikos. Und das zu einer Zeit, in der der Zustand der nuklearen Abrüstungs- und Rüstungskontrollarchitektur ohnehin kritisch ist. Kernwaffen haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Rüstungskontrollmechanismen wurden aufgegeben.

Gerade auch in dieser Zeit brauchen internationale Bemühungen um nukleare Deeskalation, Abrüstung und Rüstungskontrolle dringend neue Impulse. Die Bundesregierung sollte Maßnahmen in drei Bereichen ergreifen. Kurzfristig gilt es, nukleare Eskalation zu vermeiden. Dazu kann ein öffentlicher Verzicht der NATO auf einen Ersteinsatz dienen. Nukleare Aufrüstung muss vermieden werden, Kernwaffenbestände sollten auf aktuellem Niveau eingefroren werden. Auch wenn es zukünftig Schwierigkeiten gäbe, sollte das P5-Format als Gesprächskreis offenbleiben. Deutschland kann in all diesen Aspekten auf Alliierte einwirken.

Mittelfristig kann nukleare Deeskalation in Europa nur durch ein Ende der nuklearen Teilhabe erreicht werden. Solange Kernwaffen in Deutschland stationiert sind, erhöhen sie das Eskalationsrisiko, sind mögliche Ziele für Angriffe und legitimieren die Stationierung von Kernwaffen in anderen Ländern. Deutschland sollte, gemeinsam mit den anderen NATO-Staaten, konkrete Beschlüsse zum Abzug fassen.

Schließlich darf der Krieg in der Ukraine den Fokus auf langfristige Aufgaben nicht verdecken. Eine dauerhaft friedliche Welt ist nur durch langfristige Abrüstung von Kernwaffen zu erreichen. Deutschland kann und sollte daher auch jetzt zuvor angefangene Schritte weitergehen. Ein Besuch beim ersten Staatentreffen des AVV sollte wie angedacht stattfinden. Der Bundesregierung kommt eine besondere Rolle als Brückenbauerin zu: Zwischen Mitgliedern des AVV und des NVV, zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten sowie innerhalb der EU und der NATO. Durch weitere Vermittlung können Bedingungen geschaffen werden, die langfristig Abrüstung möglich machen. Auch Investitionen in Bildung zu Abrüstung und breite Aufklärung über Kernwaffen sind dafür unerlässlich.

Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag eine „abrüstungspolitische Offensive“ versprochen. Vieles ist anders, seit Russland seinen Angriff auf die Ukraine begonnen hat. Eines ist jedoch weiterhin klar: Ein Nuklearkrieg kann nicht gewonnen und darf nicht geführt werden. Daher sind zu jeder Zeit alle Chancen für eine Reduktion und Eliminierung nuklearer Risiken zu nutzen.

## Autor:innen

**Jana Baldus**
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Prof. Dr. Michael Brzoska**
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

**Dr. Caroline Fehl**
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Sascha Hach**
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

**Dr. Moritz Kütt (Koordination)**
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

**Tim Thies**
IFSH - Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

**Maren Vieluf**
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

**Dr. Carmen Wunderlich (Koordination)**
Universität Duisburg-Essen

## Quellenverzeichnis

*GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung)* 2021: Rüstungsexportbericht 2021 der GKKE, Berlin, in: https://www.gkke.org/wp-content/uploads/2021/12/GKKE_R%C3%BCstungsexportbericht_2021.pdf; 16.03.2022.

*Hoell, Maximilian/Persbo, Andreas* 2020: Overcoming Disunity: Reinvigorating the P5 Process a Decade on. Global Security Report (European Leadership Network), in: https://www.europeanleadershipnetwork.org/report/overcoming-disunity-reinvigorating-the-p5-process-a-decade-on/; 16.03.2022.

*Kamp, Karl-Heinz/Remkes, Robertus C. N.* 2011: Options for NATO Nuclear Sharing Arrangements, in: Andreasen, Steve/Williams, Isabelle (Hrsg.): Reducing Nuclear Risks in Europe. A Framework for Action. Nuclear Threat Initiative, Washington D. C., 76–95.

*Kelle, Alexander* 2021: Chemiewaffeneinsätze aufklären und ahnden - Syrien als Testfall für das Weltrechtsprinzip? IFSH Policy Brief 03/21, https://ifsh.de/file/publication/Policy_Brief/21_03_IFSH_Policy_Brief_Alexander_Kelle_web.pdf; 16.03.2022.

*Kuimova, Alexandra/Wezeman, Simeon T./Wezeman, Pieter D.* 2022: Trends in International Arms Transfers, 2021, SIPRI Fact Sheet, March 2022, Stockholm, in: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-03/fs_2203_at_2021.pdf; 16.03.2022.

*Reagan, Ronald* 1983: Address to the Nation on Defense and National Security, in: https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/address-nation-defense-and-national-security; 16.03.2022.

*Reagan, Ronald/Gorbatschow, Mikhail* 1985: Joint Soviet-United States Statement on the Summit Meeting in Geneva, in: https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/joint-soviet-united-states-statement-summit-meeting-geneva; 16.03.2022.

*Redaktionsnetzwerk Deutschland* 2022: Fernsehansprache als Kriegserklärung – Die Rede des russischen Präsidenten Wladimir Putin, in: https://www.rnd.de/politik/putin-rede-im-wortlaut-so-erklaert-russlands-praesident-den-angriff-auf-die-ukraine-ECYT4LZW7MF7WNE3BCHTDV-27CY.html; 22.03.2022.

*Scholz, Olaf* 2022: Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, in: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356; 09.03.2022.

*SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP* 2021: Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, in: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf; 09.02.2022.

*Toon, Owen B./ Bardeen, Charles G./ Robock, A./ Xia, Lili/ Kristensen, Hans/ McKinzie, Matthew/ Peterson, R.J./ Harrison, Cheryl S./ Lovenduski, Nicole S./ Turco, Richard P.* 2019: Rapidly Expanding Nuclear Arsenals in Pakistan and India Portend Regional and Global Catastrophe, in: Science Advances 5:10, https://doi.org/10.1126/sciadv.aay5478; 13.04.2022.

*Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages* 2020: Zu Fragen der Stationierung von taktischen Atomwaffen in Deutschland im Rahmen der nuklearen Teilhabe. WD 2-3000-035/20, in: https://www.bundestag.de/resource/blob/702320/8ca6fb8cdd46ae43ae9fc16f14054e2e/WD-2-041-20-pdf-data.pdf; 16.03.2022.

*Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages* 2021: Zum rechtlichen Verhältnis zwischen Atomwaffenverbotsvertrag und Nichtverbreitungsvertrag. WD 2-3000-111/20, in: https://www.bundestag.de/resource/blob/814856/28b27e2d04faabd4a4bc0bfd0579658c/WD-2-111-20-pdf-data.pdf; 16.03.2022.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**23** /95
*Atomwaffenbestände weltweit (Stand April 2022)*
Federation of American Scientists 2022: Status of World Nuclear Forces, in: https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/, 20.04.2022.

**24** /96
*US-amerikanische Schätzungen des chinesischen Atomwaffenarsenals*
Kristensen, Hans/Korda, Matt 2021: Chinese Nuclear Weapons, 2021, in: Bulletin of the Atomic Scientists, 77: 6, 318-336.

**25** /100
*Mitgliedschaft im Atomwaffenverbotsvertrag (Stand April 2022)*
Eigene Erhebung

**27** /106
*Städte, Gemeinden und Bundesländer, die den Atomwaffenverbotsvertrag unterstützen*
ICAN Deutschland o.J.,: ICAN-Städteappell und Bundesländerbeschlüsse, in: https://www.icanw.de/ican-staedteappell/, 20.04.2022.

# 4

# 2022 / Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen /

## INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

## ↓ EMPFEHLUNGEN



1 **Klare Ziele benennen und Forderungen stellen** Bei der Androhung und Verhängung von Sanktionen sollten politische Ziele klar benannt werden, statt es bei Gemeinplätzen zu belassen. Nur so können Forderungen umgesetzt, Fortschritte eingeschätzt und eine schrittweise Aufhebung in Aussicht gestellt werden.

2 **Sanktionen als normatives Mittel begreifen** Gerade gegenüber Großmächten geht es bei Sanktionen neben Verhaltensänderung und -einschränkung auch um das Senden normativer Signale. Dies ist bei der Bewertung ihrer Effektivität zwar schwer zu beziffern, aber dennoch zu beachten.

3 **Sanktionen sind ein Mittel unter mehreren** Sanktionen allein werden keine Krisen lösen. Vielmehr müssen sie sorgfältig in Kombination mit Diplomatie, Mediation sowie positiven und negativen Anreizen eingesetzt werden um zu wirken.

4 **Negative humanitäre Folgen prüfen und meiden** Oft ist die Frage nicht, ob ein Sanktionsregime unbeabsichtigte negative humanitäre Folgen mit sich bringen könnte, sondern welche dieser Folgen wahrscheinlich sind und wie sie abgewendet werden können.

5 **Sanktionen multilateral beschließen, implementieren und aufheben** Multilaterale Sanktionen sind legitimer und oft effektiver als unilaterale. Die enge Zusammenarbeit der EU mit den VN, Regionalorganisationen und Staaten wie den USA und dem Vereinigten Königreich ist entscheidend.

6 **Klare Exit-Strategien und Zwischenziele** Überprüfungsvorschriften, Verfallsklauseln sowie klar kommunizierte Forderungen und (Zwischen-)Ziele stellen sicher, dass die politische Zweckmäßigkeit von Sanktionen regelmäßig neu und transparent bewertet werden kann.

7 **Innenpolitik des Ziellandes beachten** Sanktionen können zur Schwächung aber auch Stärkung eines sanktionierten Regimes beitragen. Die Verbreitung der politischen Botschaft in Bevölkerung und Elite des betroffenen Landes ist daher wichtig.

8 **Mittel für Monitoring aufstocken** Im Sinne wertebasierter Außenpolitik ist die zunehmende Nutzung von Sanktionen nur sinnvoll, wenn auch in das Monitoring von Einhaltung, humanitären Konsequenzen und des (Nicht-)Erfolgs investiert wird.

9 **Keine übersteigerten Erwartungen wecken** Die Grenzen von Sanktionen als außenpolitisches Instrument müssen klar benannt werden. Übersteigerte Hoffnungen in ihre Wirksamkeit können die Bereitschaft der eigenen Bevölkerung verringern, die Kosten über einen längeren Zeitraum mitzutragen.

# INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG/ Nur Mittel zum Zweck: Erfolgsbedingungen von Sanktionen /



Sanktionen gelten neben Verhandlungen als zentrale Alternative zu einem Waffengang, um gravierende Verletzungen der regelbasierten Ordnung abzustellen. Oftmals greifen Sanktionen, Diplomatie und militärische Gewalt ineinander. In den letzten Jahren hat die EU, und damit auch Deutschland, deutlich mehr Sanktionen verhängt oder angedroht – sowohl gegenüber Großmächten als auch gegen weitere Staaten im Globalen Süden. Oftmals werden Sanktionen aber verhängt oder angedroht, ohne die Rahmenbedingungen für ihren Erfolg auszubuchstabieren. Das führt bestenfalls dazu, dass Sanktionen wirkungslos bleiben. Im schlechtesten Fall können sie humanitäre Notlagen verschärfen und neue Konflikte auslösen. Eine Neuorientierung deutscher und europäischer Sanktionspolitik ist überfällig.

## 4.1 ↙ Zwischen Diplomatie und Krieg: Sanktionen

Mit dem Bekenntnis zu einer „wertebasierten Außenpolitik" im Koalitionsvertrag betont die Bundesregierung, dass die Achtung von Menschenrechten und des Völkerrechts oberste Priorität hat. Missachtungen und Verstöße gegen die regelbasierte internationale Ordnung werden dadurch zum Lackmustest dieser Politik. Als Maßnahmen zwischen Diplomatie und Krieg scheinen Sanktionen ein probates Mittel zu sein, Entschlossenheit und Einsatzbereitschaft zu zeigen, ohne unmittelbar das Risiko einer militärischen Auseinandersetzung einzugehen.

### SANKTIONEN UND WERTEBASIERTE AUSSENPOLITIK

Schon im Zuge des Versprechens, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen, ist die Bereitschaft der Bundesregierung, Sanktionen der Europäischen Union (EU) anzudrohen und zu verhängen, in den letzten Jahren deutlich gestiegen → **29** /120 und **30** /121. Deutschland und die EU haben die völkerrechtswidrige russische Annexion der Krim und den Angriffskrieg gegen die Ukraine → **F** ebenso mit Sanktionen belegt wie die Menschenrechtsverletzungen in China und die Repression des demokratischen

Widerstands in Belarus. Neben diesen prominenten Fällen im Kontext von Großmachtkonflikten ist eine Vielzahl weiterer Sanktionen in Kraft, sei es wegen unfreier Wahlen, Staatsstreichen oder der Unterstützung von Terrorismus. Die meisten Sanktionen, im Kontext sowohl der Vereinten Nationen (VN) als auch der EU, richten sich gegen Länder im Globalen Süden.

Sanktionen sind politische Maßnahmen, die auf Regierungen, Einzelpersonen oder Firmen Druck ausüben sollen, indem sie internationalen Austausch (zumeist wirtschaftlicher, aber auch diplomatischer Natur) einschränken. Dies reicht von engen personen- oder firmenbezogenen Sanktionen über Exportstopps bestimmter Waren und Rohstoffe bis hin zu breiten Beschränkungen ganzer Wirtschaftssektoren. Dabei zielen Sanktionen auf die Einhaltung allgemein vereinbarter Normen und die Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung.

Multilaterale Sanktionen des VN-Sicherheitsrats gemäß Artikel 41 der VN-Charta sind völkerrechtlich verbindlich und somit besonders legitim. Sanktionen außerhalb der VN – also etwa solche, die von der EU, den USA, aber auch von China oder Russland verhängt werden – sind hingegen in ihrer völkerrechtlichen Legitimität umstritten. Als herrschende Meinung in der Praxis und im Völkergewohnheitsrecht hat sich durchgesetzt, dass unilaterale Sanktionen legal und legitim sein können, wenn sie allgemein vereinbarte Normen durchsetzen sollen und „gezielt“ umgesetzt werden (→ Subedi 2021).

Trotz der Beliebtheit von Sanktionen unter politischen Entscheidungsträger:innen in Europa und den USA ist ihre Effektivität unter Wissenschaftler:innen strittig. Zu bedenken ist nämlich dreierlei: Erstens, unter welchen Bedingungen kann ein Akteur durch Sanktionen zur Änderung seiner Politik gezwungen werden? Zweitens, welche Rückwirkungen haben diese Sanktionen auf die Sanktionierenden selbst? Und drittens, welche Nebenwirkungen haben die Sanktionen auf die Zivilbevölkerung und das regionale Umfeld? Tatsächlich enden weniger als die Hälfte aller Sanktionen durch vollständige Zugeständnisse der Sanktionierten (→ Attia/Grauvogel 2022). Das macht deutlich, dass Sanktionen ein ambivalentes friedenspolitisches Instrument sind und ebenso wie militärische Interventionen in eine politische, diplomatische und wirtschaftliche Gesamtstrategie eingebettet sein müssen. Wenn politische Ziele nicht eindeutig bestimmt werden und ihre Wirkung nicht regelmäßig überprüft wird, können Sanktionen im besten Falle in diplomatische Sackgassen, im schlechtesten Falle zu einer Konflikteskalation führen. Nicht selten birgt die Sanktionspolitik aber auch Zielkonflikte in sich. Zum Beispiel können Bemühungen um möglichst klare Forderungen einem multilateralen Vorgehen im Wege stehen, wenn unter Partnerländern Uneinigkeit besteht.

Sanktionen sind ein ambivalentes friedenspolitisches Instrument

Bundesregierung und EU dürfen keine Illusionen nähren: Gegenüber Großmächten werden Sanktionen kaum größere, unmittelbare Verhaltensänderungen hervorrufen, wie das Beispiel der Maßnahmen gegen Russland aufgrund des Angriffskriegs auf die Ukraine gezeigt hat → F /31–32. Trotzdem können Sanktionen durchaus ein nütz-

liches außenpolitisches Mittel sein, um Handlungsspielräume einzuschränken, Fehlverhalten zu markieren und um das eigene Bekenntnis zu einer regelbasierten Ordnung zu signalisieren. Umso wichtiger sind ihre Kommunikation und diplomatische Einbettung.

### ZWECKE VON SANKTIONEN

Um die Effektivität von Sanktionen wissenschaftlich oder politisch abschätzen zu können, ist es notwendig, den allgemeinen Zweck eines Sanktionsregimes zu bestimmen. In der Regel können sie drei Zwecke verfolgen (→ Giumelli 2011; Biersteker et al. 2016).



Sanktionen können erstens eine unmittelbare Verhaltensänderung des Gegners anstreben, etwa einen Truppenrückzug, die Rückkehr zum Verhandlungstisch oder die Freilassung von Dissident:innen. Zweitens können sie darauf abzielen, die Handlungsfähigkeit des Gegners einzuschränken, ihm z. B. den Zugang zum internationalen Zahlungsverkehr abschneiden oder Importbeschränkungen auf Waffensysteme festlegen. Drittens dienen Sanktionen der Bekräftigung internationaler Normen, etwa indem „rote Linien" gezogen werden oder Fehlverhalten mit Kosten belegt wird. Damit wird die eigene normative Verpflichtung signalisiert, für eine regelbasierte Ordnung einzutreten, um zu verhindern, dass fortgesetzte Regelverletzung selbst zur Regel wird. In der öffentlichen Debatte wird jedoch oft hauptsächlich auf das erste dieser drei Ziele geblickt, die unmittelbare Verhaltensänderung.

Sowohl für die Sanktionierenden und die Sanktionierten als auch für die internationale Gemeinschaft ist wichtig, dass allgemeine Zwecke sowie konkrete Ziele einer Sanktion klar kommuniziert werden: für die Sanktionierenden, weil nur bei klarer Zielbestimmung Erfolg oder Misserfolg festgestellt und gegebenenfalls alternative Maßnahmen ergriffen werden können; für die Sanktionierten, weil nur bei klaren Forderungen eine rationale Abwägung stattfinden kann, ihnen Folge zu leisten oder nicht; und für die internationale Gemeinschaft, um die Legitimität und Angemessenheit der Sanktion beurteilen zu können.

Die Ziele von Sanktionen müssen klar kommuniziert werden

Sanktionen können auf unterschiedliche Weise dazu beitragen, die skizzierten Zwecke und Ziele zu erreichen: Einerseits können sie direkt die politische oder ökonomische Kosten-Nutzen-Rechnung sowie den Handlungsspielraum der sanktionierten Entscheidungsträger:innen verändern. Andererseits können Sanktionen indirekt zum Einlenken beitragen, indem sie den innerstaatlichen Druck auf das sanktionierte Regime erhöhen, ob öffentlich oder verdeckt. Dieser Druck kann zum einen von der Elite ausgehen – insbesondere, wenn diese erheblichen Individualsanktionen unterliegt. Er kann zum anderen auch von der Bevölkerung ausgehen, wenn die ökonomischen Folgen die Unzufriedenheit mit den Herrschenden befeuern, und wenn Sanktionen als Zeichen internationaler Unterstützung gewertet werden und so zum Protest motivieren (→ Grauvogel et al. 2017).

## WANN SIND SANKTIONEN ERFOLGREICH?

Der Erfolg von Sanktionen wird häufig verkürzt auf den ersten Zweck – Verhaltensänderung – bezogen. Eindeutige Erfolge dieser Art gibt es durchaus: Hier sind unter US-Sanktionen etwa das Ende des libyschen Atomwaffenprogramms (Sanktionen von 1978–2006), bei EU-Sanktionen die Anti-Korruptions-Maßnahmen gegen Bulgarien (2007–09) und bei VN-Sanktionen die Resolutionen zum ersten Bürgerkrieg in der Elfenbeinküste (2003–16) zu nennen (→ Weber/Schneider 2022). Auch die Sanktionen gegen Apartheid-Südafrika gelten als Erfolg.




Die Effektivität von Sanktionen im Sinne von Verhaltensänderung ist aus wissenschaftlicher Sicht allerdings begrenzt. Dabei muss jedoch bedacht werden, dass schon die Androhung von Sanktionen wirksam sein kann (→ Walentek et al. 2021) und Sanktionen nur gegen solche Akteure verhängt werden, die sich zuvor als widerstandsfähig erwiesen haben und nicht bereits abgeschreckt wurden (→ Nooruddin 2002; Marinov 2005). Wenn glaubhafte Sanktionsdrohungen scheitern, ist auch der Erfolg verhängter Sanktionen unwahrscheinlicher.

Bei der Androhung von Sanktionen ist die Glaubwürdigkeit entscheidend: Der sanktionierende Staat muss sich verpflichten, die Sanktionen zu verhängen, falls das Zielland den Forderungen nicht nachkommt. Und er muss bereit sein, im Falle von verhängten Sanktionen selbst einen hohen Preis zu zahlen (→ Fearon 1997).

Verhängte Sanktionen weisen je nach Sachverhalt eine unterschiedliche Wirksamkeit auf (→ Peksen 2019b). Generell gilt, dass stringent umgesetzte multilaterale Sanktionen, die zudem eine hohe Legitimität besitzen (z. B. ein Mandat des VN-Sicherheitsrates), wesentlich effektiver sind als nationale Alleingänge. Außerdem haben Sanktionen, die moderate Zugeständnisse fordern, eher Erfolg als solche mit Maximalforderungen. Während zum Beispiel politische Häftlinge relativ diskret freigelassen werden können, werden Ziele wie die Aufgabe eroberten Gebietes oder gar ein Regimewechsel schnell zu Fragen des politischen oder tatsächlichen Überlebens für die sanktionierte Regierung.

Multilaterales Vorgehen steigert die Aussicht auf Erfolg, muss sich aber von der Verhängung auch über die Durchsetzung und Beendigung erstrecken

Aber nicht nur in der Entscheidung zu multilateralen Sanktionen, sondern auch für ihre Umsetzung ist breite Zustimmung notwendig. Dafür muss sichergestellt werden, dass kein relevanter Staat aus der Sanktionsfront ausbricht und sich damit einseitige Vorteile verschafft. Die VN-Sanktionen gegen Nordkorea entfalten auch deshalb nicht ihre volle Wirkung, weil China ihre Umgehung und den Schmuggel an der gemeinsamen Grenze zumindest duldet und für ihre Lockerung eintritt. Das reduziert den Druck auf Nordkorea und kostet Glaubwürdigkeit. Zur Stärkung von Sanktionen ist es deshalb wichtig, ihre Umsetzung regelmäßig zu überprüfen, die gemeinsamen Verpflichtungen zu erneuern und im Falle ihrer Verletzung auf die Einhaltung zu dringen.

Nicht alle Staaten sind gleichermaßen durch Sanktionen zu bewegen. Staaten mit ausgeprägter Patronage – d. h. mit einer kleinen Elite, die sich innenpolitische Loyalität erkauft – sind anfälliger für externen Druck. Militärdiktaturen oder Einparteienstaaten, die stärkere staatliche Institutionen und Einnahmequellen aufweisen, sind hingegen widerstandsfähiger (→ Peksen 2019a). In Staaten mit Wahlen, die nicht vollständig manipuliert sind, besteht zudem die Möglichkeit, dass die sanktionierte Regierung von der Bevölkerung zur Rechenschaft gezogen und abgewählt wird.

Tabelle → **28** /117 fasst den Forschungsstand zur Effektivität von Sanktionen zusammen, wobei Effektivität hier im Sinne von Konzessionen durch das Zielland verstanden und die normative Signalwirkung nicht erfasst wird.

**28** Merkmale von Sanktionen und ihre Erfolgsaussichten für Konzessionen des Ziellandes (auf Grundlage von → Peksen 2019a: 13)

Quelle → 4 /131

| | **Effektivität** (i. S. v. Konzessionen des Ziellandes) | |
|---|---|---|
| | + **effektiv** | – **weniger effektiv** |
| **Zielland** | | |
| Politische Verfasstheit | Demokratien | Autokratien |
| Autokratischer Regimetyp | Personalistische Regime | Militärdiktaturen, Einparteienstaaten |
| **Sanktionssender** | | |
| Kooperation | Multilaterale Sanktionen unter Beteiligung internationaler Organisationen (z. B. VN, EU, AU) | Unilaterale Sanktionen |
| **Beziehungen Zielland–Sender** | | |
| Militärisch, politisch | Verbündete | Rivalen, Gegner |
| Wirtschaftlich | Zielland ist wirtschaftlich auf Senderstaaten angewiesen | Zielland hat andere wirtschaftlich starke Partner |
| **Ausgestaltung der Sanktionen** | | |
| Zielsetzung/Forderungen | Moderate Zugeständnisse | Umfangreiche Zugeständnisse |
| Wirtschaftliche Kosten/Schaden im Zielland | Höhere Kosten | Geringere Kosten |

## HUMANITÄREN FOLGEN RECHNUNG TRAGEN

Sanktionen haben immer auch unbeabsichtigte Folgen. Durch „gezielte" Sanktionen (targeted oder smart sanctions), die sich gegen einzelne Entscheidungsträger:innen oder Wirtschaftsbereiche richten, ist in den letzten Jahrzehnten versucht worden, diesen Schaden gering zu halten. Oft gelingt es sanktionierten Regierungen dennoch, die Auswirkungen auf die eigene Bevölkerung abzuwälzen. Vor allem bergen Sanktionen die Gefahr, die humanitäre Lage im Zielland zu verschlechtern. Die betroffene Regierung kann das zur Stärkung der eigenen Legitimität nutzen und sogar verstärkt gegen gefährdete Bevölkerungsgruppen vorgehen. Frauen sind zumeist besonders stark von den negativen Effekten von Sanktionen betroffen → **2** (→ Buck et al. 1998; Gutmann et al. 2021). Derzeit lassen sich solche negativen Konsequenzen etwa in Venezuela, Afghanistan, Syrien sowie auch in Verbindung mit der Covid-19-Pandemie im Iran beobachten.

Sanktionen haben oft negative humanitäre Konsequenzen, zunehmende politische Repression, Korruption und Kriminalität zur Folge

**4**
118

Forschungsergebnisse zu den Jahren 1981–2000 haben gezeigt, dass sich die Menschenrechtslage stärker verschlechtert, je umfangreicher wirtschaftliche Sanktionen sind (→ Peksen 2009: 69, 73–74). Auch Korruption und Kriminalität zur Sanktionsumgehung nehmen häufig zu. Deshalb sollten Sanktionen nur nach einer Abschätzung der Folgen für die menschliche Sicherheit im sanktionierten Land angewendet und zudem regelmäßig auf Nebenwirkungen kontrolliert werden.

Welche negativen humanitären Folgen sind besonders wahrscheinlich und wie können sie minimiert werden?

Eine Herausforderung im humanitären Zusammenhang stellen overcompliance und de-risking dar: die vorsorgliche, vorauseilende Kappung von privatwirtschaftlichen Beziehungen mit Partner:innen in sanktionierten Staaten. Obwohl viele Wirtschaftszweige sanktionierter Staaten weiterhin offenstehen, sind die Risiken und rechtlichen Unsicherheiten aus Sicht westlicher Unternehmen und Banken oft zu groß, sodass selbst unbedenkliche Geschäfte beendet werden. Nicht zuletzt die Urteile der US-Justiz gegen BNP Paribas und die Commerzbank mit Strafzahlungen in Milliardenhöhe 2014/2015 haben vielen Banken Anlass gegeben, Vorsicht im Umgang mit sanktionierten Staaten walten zu lassen. Compliance-Abteilungen europäischer Banken sehen sich oft auch von der zunehmenden Komplexität von EU-Sanktionen – die das hehre Ziel der Präzision verfolgen – sowie der Fülle an US-Sanktionen überfordert. Das kann jenen unbeteiligten Wirtschaftszweigen und somit der Zivilbevölkerung im Zielland schaden sowie die Einfuhr humanitärer Güter erschweren.

Eine wertebasierte Lösung sind transparente Regeln von sanktionierenden Staaten gegenüber Firmen und Banken. Sanktionierende Staaten sollten in der Pflicht sein, verlässlich zu agieren, sodass unbedenkliche Geschäfte weitergeführt werden können, ohne Gefahr zu laufen, hohe Strafen zahlen zu müssen. Insbesondere bei überlappenden Sanktionsregimen sollten die Sanktionierenden Orientierungshilfen anbieten. Für humanitäre Zwecke sollten sichere standardisierte Überweisungswege festgelegt werden, um Transaktionen rund um Nahrung und medizinische Güter abwickeln zu können (→ Pelter et al. 2022: 29–31).




## DIE UMSETZUNG UND BEENDIGUNG VON SANKTIONEN

Sanktionen sind einfacher zu beschließen als aufzuheben. Während ihre Ausgestaltung im Einzelfall umstritten sein kann, wird ihre Verhängung in der EU und den USA nicht grundlegend in Frage gestellt. Exit-Strategien im Fall eines Scheiterns werden daher bei der Initiierung von Sanktionen bisher nur unzureichend mitgedacht. Im Rahmen einer wertebasierten Außenpolitik dienen Sanktionen dem Schutz universeller Normen, sodass die Möglichkeit eines Misserfolgs nicht offen kommuniziert wird. Außerdem sind die Bevölkerung und die betroffene Industrie aus Sicht der Sanktionierenden nur dann willens, den wirtschaftlichen Preis von Finanz- oder Handelsrestriktionen mitzutragen, wenn ein Erfolg wahrscheinlich ist.

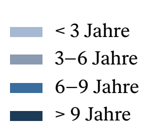
Weniger als die Hälfte aller Sanktionen enden jedoch durch vollständige Zugeständnisse, wie verschiedene Studien übereinstimmend zeigen (→ Attia/Grauvogel 2022; Weber/Schneider 2022; Morgan et al. 2014). Entscheidungsträger:innen sind also mit der Frage konfrontiert, ob sie erfolglose Sanktionen aufrechterhalten oder kapitulieren und sie aufheben sollen. So ist im Fall der EU-Sanktionen gegen China zur Menschenrechtslage in Xinjiang nicht davon auszugehen, dass die EU ein Einlenken der chinesischen Regierung erzielen wird. Offiziell wurde dennoch bisher keine alternative Strategie zur Beendigung der Maßnahmen formuliert. Die Fortsetzung von Finanz- oder Handelsrestriktionen ist aber ebenfalls oft kostspielig und mit Einnahmeverlusten verbunden.

Eine Möglichkeit bei erfolglosen Sanktionen stellt eine graduelle Aufhebung mit Hilfe präziser Etappenziele dar. Klar formulierte und kommunizierte sowie realisierbare Ziele und Zwischenziele – beispielsweise unabhängige Untersuchungen von Menschenrechtsverstößen – verkürzen die Dauer von Sanktionen. So wissen sanktionierte Staaten genau, welche Schritte für die teilweise und vollständige Aufhebung der Maßnahmen notwendig sind. Den Senderstaaten wiederum helfen klare Ziele, das Auf- oder Abstufen sowie das Ende von Sanktionen zu rechtfertigen. Gleichzeitig kann es auch aus Sicht der Senderstaaten opportun sein, vage Forderungen zu stellen. So verhängte die EU im Jahr 2013 im Kontext der Machtergreifung Abd al-Fattah Al-Sisis in Ägypten Ausfuhrbeschränkungen für bestimmte Überwachungstechnologien, ohne genau zu spezifizieren, welche Ziele erfüllt sein müssten, um die seit langem bestehenden Waffenexporte in das nordafrikanische Land wieder aufzunehmen. Dies verschaffte der EU ein Druckmittel und gleichzeitig Flexibilität bei der Frage, wann und ob die Lieferungen wieder aufgenommen werden können. → **29** /120 zeigt die Dauer und geografische Verteilung bisheriger EU-Sanktionen.



**29** Vergangene und aktuelle EU-Sanktionen nach Dauer (1990–2018)

Quelle → 4 /131



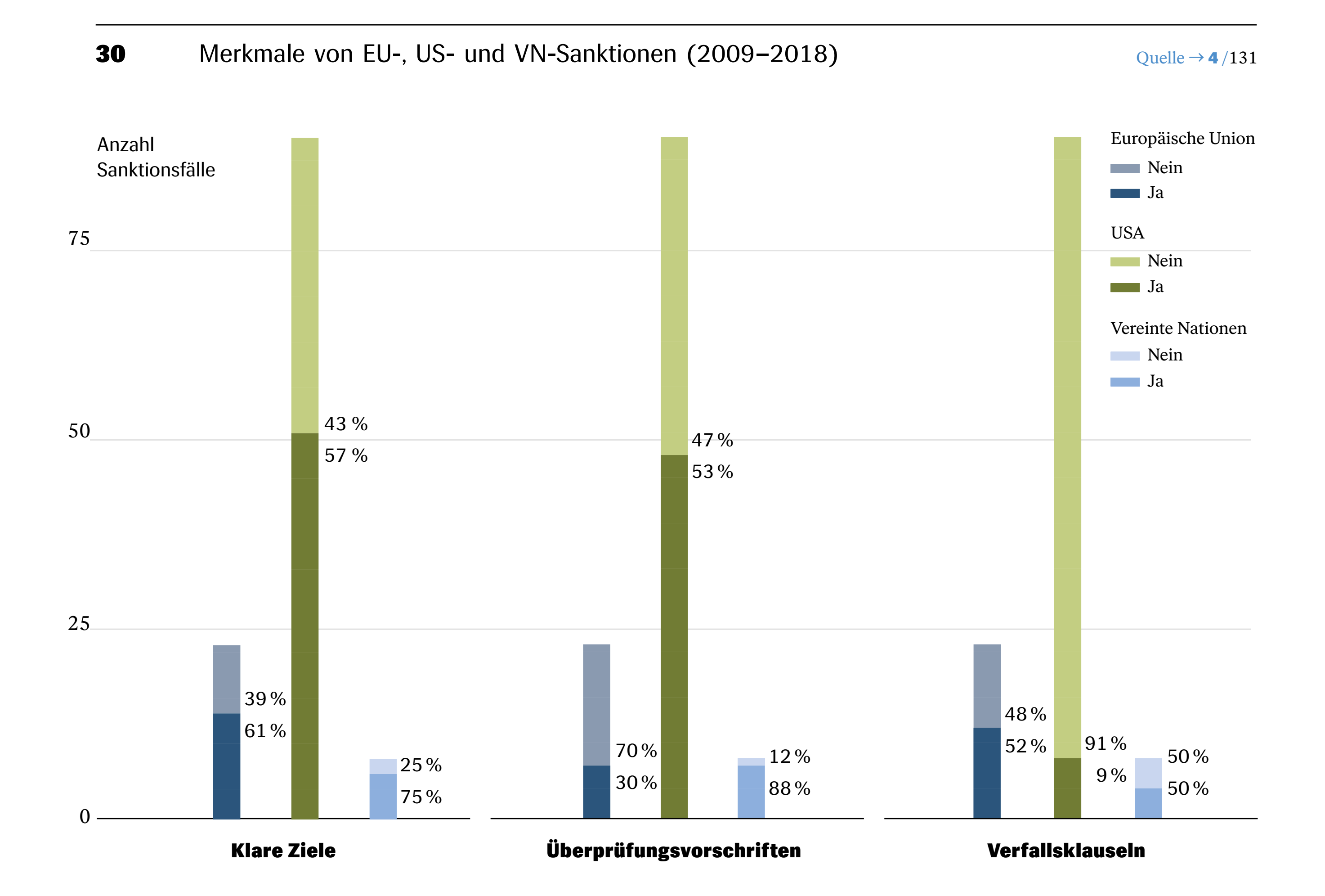
Um eine regelmäßige Kontrolle ihrer Zweckmäßigkeit zu erleichtern, setzen die EU und die VN vermehrt auf Verfallsklauseln → **30** /121. Im Gegensatz dazu enthalten US-Sanktionen nur selten ein Ablaufdatum. Regelmäßige Überprüfungen von Sanktionen sind kein Garant für eine kürzere Dauer oder einen größeren Erfolg, machen aber zeitlich verankerte politische Bewertungen des Sanktionsregimes überhaupt erst möglich.

Entscheidungen über die Aufhebung von Sanktionen werden jedoch nicht nur auf der Grundlage ökonomischer Kosten-Nutzen-Rechnungen getroffen. Ein solcher Schritt beendet auch die politische Isolation des ehemals sanktionierten Staates durch die internationale Gemeinschaft. Das davon ausgehende Signal kann sehr umstritten sein, wie Debatten innerhalb der EU über die Aufhebung der Simbabwe-Sanktionen nach der Bildung einer Regierung der nationalen Einheit im Jahr 2009 exemplarisch zeigten. Außerdem ist bei unzureichender Koordination der Sanktionierenden das Signal, das von einer uneinheitlichen Aufhebung ausgeht, widersprüchlich → **4** /128–129. Wenn einzelne Sanktionierende nicht glaubhaft eine Beendigung in Aussicht stellen können, untergräbt dies Verhandlungen über schrittweise Zugeständnisse beider Seiten. Eine Herausforderung multilateraler Sanktionen ist deshalb nicht nur ihre Verhängung, sondern vor allem ihre Implementation und die Einigung auf Aufhebung.



**30** Merkmale von EU-, US- und VN-Sanktionen (2009–2018)

Quelle → **4** /131

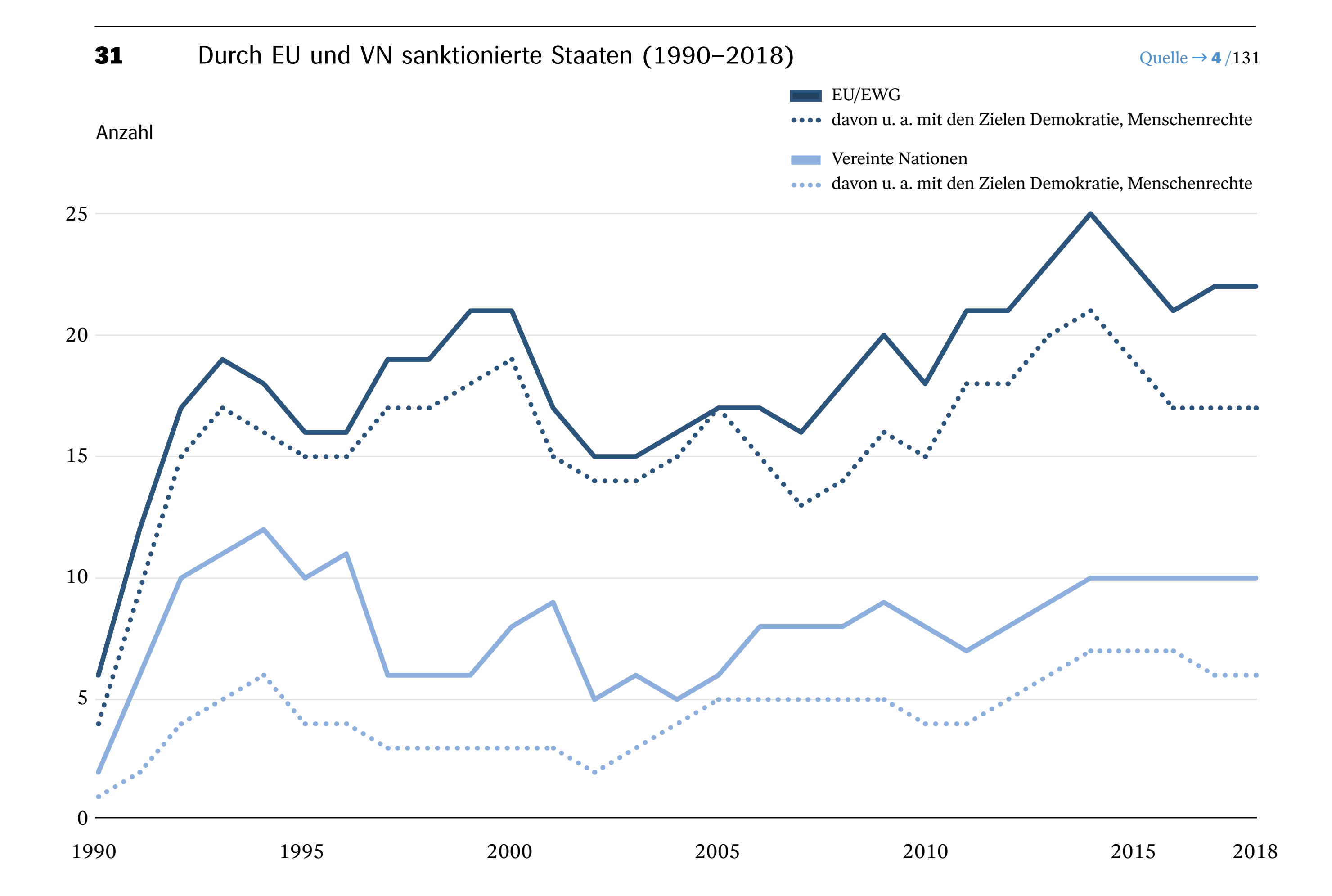


## 4.2 ↙ Sanktionen als Mittel wertebasierter Außenpolitik

Heute sind nahezu alle Sanktionsregime gezielt. Konventionelle Sanktionen im Sinne vollständiger Handelsembargos wie etwa gegen Apartheid-Südafrika (1963/1977–94) oder den Irak unter Saddam Hussein im Zuge der Kuwait-Invasion (1990–2003) verhängte der VN-Sicherheitsrat zuletzt Mitte der 1990er Jahre (Jugoslawien 1992–96 und Haiti 1994). Die Sanktionen gegen Nordkorea zur Nichtverbreitung (seit 2006 vom VN-Sicherheitsrat und seit 2016 zusätzlich von der EU) sind die derzeit umfassendsten Maßnahmen, setzen sich jedoch aus vielen einzelnen Bestandteilen zusammen, statt ein vollständiges Handelsverbot auszusprechen.

Abbildung → **31** /122 fasst die jährliche Anzahl der durch EU und VN sanktionierten Staaten von 1990–2018 zusammen. Nach den als „Sanktions-Jahrzehnt“ bekannten 1990er Jahren und der Debatte um unbeabsichtigte humanitäre Folgen ging die Anzahl aktiver Sanktionsregime leicht zurück. Erst mit dem reformierten Instrument der gezielten Sanktionen nahm sie wieder in den späten 2000ern  zu, vor allem seitens der EU. Deutlich wird auch, dass VN-Sanktionen wesentlich seltener als EU-Sanktionen sind. Das liegt daran, dass die politische Hürde eines Beschlusses im VN-Sicherheitsrat hoch ist. Dafür sind VN-Sanktionen völkerrechtlich bindend und somit besonders legitim. Fälle, in denen sowohl VN- als auch zusätzliche EU- oder US-Sanktionen vorliegen,

**31** Durch EU und VN sanktionierte Staaten (1990–2018) Quelle → **4** /131



können besonders wirksam sein (→ Brzoska 2015). Allerdings ist der VN-Sicherheitsrat in Sanktionsfragen seit einigen Jahren praktisch blockiert → **32** /123 und **31** /122. EU-Sanktionen haben anteilig häufiger die Förderung von Demokratie und Menschenrechten zum Ziel haben als VN-Sanktionen, die entsprechend der VN-Charta primär bei einer Gefährdung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit verhängt werden – also bei bewaffneten Konflikten sowie als Maßnahme gegen Terrorismus und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen.



Heute sind 31 Staaten von EU-Sanktionen betroffen sowie weitere Einzelpersonen und Firmen. VN-Sanktionen bestehen gegen 14 Staaten sowie drei terroristische Organisationen (Stand: Januar 2022). Während VN-Sanktionen durch Blockaden im Sicherheitsrat vermutlich zunehmend selten werden → **32** /123, deuten neue Menschenrechts-Instrumente der EU („EU Magnitsky Act") darauf hin, dass EU-Sanktionen zunehmen werden. Allerdings müssen in diesem Fall auch die Mittel für die Umsetzung – etwa für Beweissicherung, rechtliche Expertise sowie humanitäres Reporting – aufgestockt werden.

Gegenwärtig steht vor allem die Sanktionspolitik der EU gegenüber Russland → **F** /31–32, China und dem Iran im Fokus. Dabei zeigt sich zweierlei: Zum einen sind in den drei Sanktionsregimen Mängel hinsichtlich der oben genannten Erfolgsbedingungen zu erkennen. Zum anderen wird deutlich, dass Sanktionen gegen Groß- und Regionalmächte nicht in erster Linie auf unmittelbare Verhaltensänderung setzen sollten, sondern vor allem ein Mittel sind, Handlungsspielräume zu begrenzen sowie Fehlverhalten zu markieren und die eigene Verpflichtung gegenüber einer regelbasierten Ordnung zu bekräftigen.

**32** China und Russland im VN-Sicherheitsrat

Als völkerrechtlich verbindliche Maßnahmen sind VN-Sanktionen besonders legitim, weil die Verabschiedung durch den Sicherheitsrat eine hohe Hürde darstellt. Umso besorgniserregender sind aktuelle Anstrengungen von China und Russland, VN-Sanktionen zu untergraben. Dazu zählen insbesondere die Besetzung der Expert:innenpanels zu jedem Sanktionsregime mit regimetreuem Personal sowie die Blockade und Verlangsamung dieser Besetzungen. Über die Jahre haben sich die Expert:innenpanels als wichtiger Kontrollmechanismus etabliert und viele Fälle von verbotenem staatlichem Waffenhandel, Korruption und Schmuggel offengelegt. Ihre detaillierten Berichte zur Sanktionsumgehung leisten einen wichtigen Beitrag zur effektiven Umsetzung von VN-Sanktionen. Beide Vetomächte verfolgen mit dieser Strategie eigene Ziele: China die Umgehung der Nordkorea-Sanktionen, Russland die Verschleierung der Aktivitäten der paramilitärischen Wagner-Gruppe und ähnlicher Sicherheitsfirmen in Afrika. Gleichwohl gibt es ein gemeinsames, größeres Anliegen: die Untergrabung der Handlungsfähigkeit der internationalen Gemeinschaft.

## EU-SANKTIONSPOLITIK

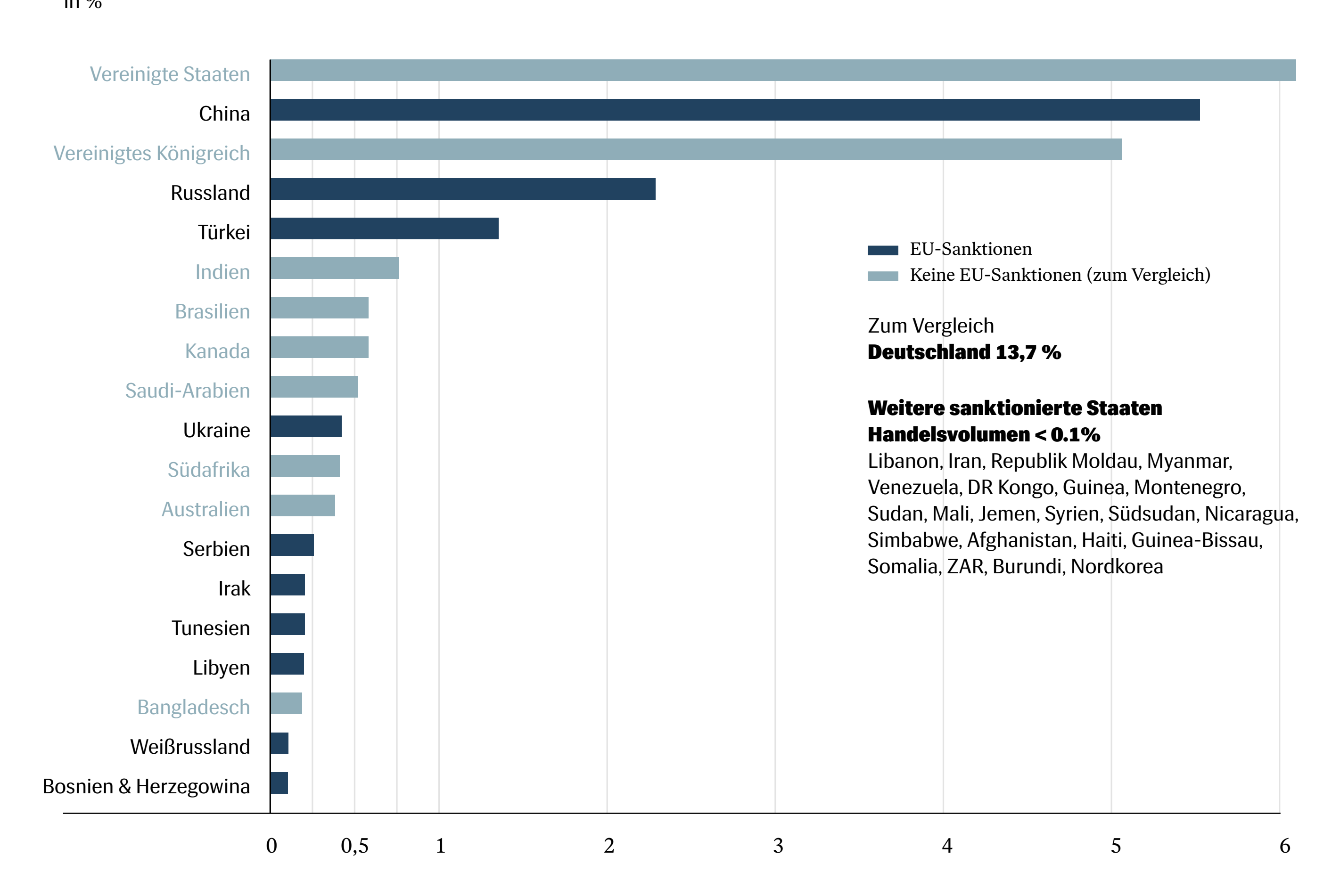
Die EU hat in den letzten Jahren ihre Möglichkeiten zu Sanktionen bei Menschenrechtsverstößen deutlich erweitert. Die Mechanismen des EU Global Human Rights Sanctions Regime (EU GHRSR; in Anlehnung an das US-Äquivalent auch als „EU Magnitsky Act“ bekannt) erweitern und erleichtern seit Dezember 2020 die Befugnisse der EU rund um gezielte Reisebeschränkungen, das Einfrieren von Konten sowie Verbote von direkten und indirekten Geschäftsbeziehungen. Neu sind auch Sanktionen gegen Individuen und Organisationen, die an Cyberangriffen beteiligt waren.



Gleichzeitig stellt der Brexit die EU vor neue Herausforderungen in der Sanktionspolitik: Mit der weitreichenden Sanktionsexpertise des Britischen Foreign Office und der City of London nahm das Vereinigte Königreich als globales Finanzzentrum eine führende Rolle bei EU-Sanktionen ein. Nun sind trotz Brexit im Sinne des Multilateralismus enge Abstimmung und gemeinsames Vorgehen wichtig. Auch die Zusammenarbeit mit den USA, insbesondere bei den Russland-Sanktionen → F, sollte weiter gestärkt werden.

**33** Aktuelle EU-Sanktionen nach EU-Handelsvolumen mit dem sanktionierten Staat (12/2021, Importe und Exporte 2019)

Quelle → 4 /131



Bei der Diskussion bestimmter Fälle von EU- und VN-Sanktionen – wie im Folgenden Iran und China (sowie Russland → F ) – gilt es allerdings zu beachten, dass diese zwar sehr prominent, aber keinesfalls repräsentativ für die Mehrheit aller EU-, US- oder VN-anktionen sind (→ Portela 2010: 12). Vielmehr handelt es sich in vielerlei Hinsicht um Ausnahme- und Extremfälle. Über die Hälfte aller VN-Sanktionen seit 1989 sowie viele der vergangenen und aktuellen EU-Sanktionen wenden sich etwa gegen afrikanische Staaten → **29** /120 und **33** /124.



Mit Blick auf die Wirtschaftsbeziehungen mit der EU sind die Fälle Russland und China Ausreißer. Sie sind wesentlich umfangreicher als die Beziehungen zu den übrigen von der EU sanktionierten Staaten → **33** /124. Während China 2019 mit 5,5 % des gesamten Handelsvolumens der EU sogar ein größerer Handelspartner war als das Vereinigte Königreich, wirtschaftlich kaum ins Gewicht. Aus diesen unterschiedlich gelagerten Beziehungen ergeben sich andere Logiken des Drucks → **28** /117. Das unten diskutierte Beispiel Iran → **4** /128–129 zeigt außerdem die Folgen der laufenden Sanktionen und die Entflechtung der europäisch-iranischen Wirtschaftsbeziehungen in den letzten zehn Jahren: Das abgebildete Handelsvolumen für 2019 ist lediglich etwa ein Fünftel des Handelsvolumens von 2011 (→ European Commission 2021).

Eine aktivere Sanktionspolitik der EU und die wertebasierte Außenpolitik der Bundesregierung stellen zudem hohe Anforderungen an die innenpolitische Kommunikation gegenüber der eigenen Bevölkerung. Denn insbesondere Sanktionen, die für die Sendestaaten deutliche wirtschaftliche Kosten haben (wie etwa die Russland-Sanktionen) sind auch von öffentlicher Meinung abhängig, um über längere Zeiträume verhängt zu werden und wirksam zu bleiben. Deshalb sind klare Begründungen und Exit-Strategien notwendig. Hierbei sollten die Zwecke, Alternativen und Erfolgsaussichten dargelegt und Maßnahmen getroffen werden, um Schäden und Kosten in Deutschland auszugleichen (etwa für geringer verdienende Haushalte bezüglich der Heizkosten).

### CHINA SANKTIONEN ALS MUTPROBE

Am 22. März 2021 verhängte die EU im Rahmen ihrer neuen Sanktionsmechanismen Sanktionen gegen Ziele in China. Damit reagierte die Union auf andauernde, schwerwiegende Menschenrechtsverstöße des chinesischen Staates in Xinjiang, insbesondere die massenhafte Inhaftierung und Überwachung der uighurischen Bevölkerung mit dem Argument der Terrorismusbekämpfung. Konkret betroffen davon waren vier Politiker, die als Kader für diese Politik verantwortlich zeichneten, sowie eine staatliche Organisation, die nun von Reisen und vor allem dem finanziellen Austausch mit Europa abgeschnitten wurden. China antwortete umgehend mit einem Sanktionspaket gegen europäische Politiker:innen, Wissenschaftler:innen und Institutionen, die Kritik an seiner Xinjiang-Politik geäußert hatten; ein Vorgang, der seither das europäisch-chinesische Verhältnis stark belastet.

Der materielle Effekt der EU-Sanktionen lässt sich klar beschreiben: Eine Verhaltensänderung im Sinne einer Aufhebung oder Minderung der Repressionen in Xinjiang ist nicht eingetreten und war auch nicht zu erwarten. Die betroffenen Personen hatten keine bekannten wirtschaftlichen Interessen in Europa, und selbst wenn ein solcher Druckvektor existiert hätte, sind Parteikader in einem leninistischen System beliebig austauschbar → **28** /117. Zudem wird die chinesische Xinjiang-Politik im Inland als Thema der nationalen Sicherheit behandelt und als notwendig für die Bewahrung der staatlichen Einheit angesehen, eine Politikänderung durch äußeren Zwang wäre also auch bei umfassenderen Sanktionen extrem unwahrscheinlich. Für den neuen europäischen Sanktionsmechanismus war China aufgrund seiner Verfasstheit der denkbar härteste Ansatzpunkt.



## 34 Boykotte und Weaponized Interdependence

Neben Sanktionen lassen sich noch zwei informelle Formen nicht-gewaltbasierten Zwangs finden, mit denen Verhaltensänderungen bei Zielakteuren erreicht werden sollen: Boykotte und die Ausbeutung ökonomischer Netzwerkpositionen (weaponized interdependence). Sie unterscheiden sich insoweit von Sanktionen, als sie nicht notwendig auf die Aufrechterhaltung gemeinsam vereinbarter Normen und Institutionen ausgerichtet sind, sondern vielfältige Zwecke verfolgen können; vor allem die Durchsetzung eigener Interessen. In der Praxis ist die Unterscheidung allerdings schwierig, da auch für Eigeninteressen häufig Allgemeininteressen vorgeschoben werden.

Boykotte wollen Verhaltensänderungen beim Zielakteur erreichen, indem entweder Konsument:innen oder Unternehmen den Erwerb oder die Nutzung von Erzeugnissen und Dienstleistungen des Zielakteurs stoppen und verweigern oder indem staatliche Akteure öffentliche Auftritte mit dem Zielakteur meiden. Historische Beispiele sind etwa Boykotte gegen das Apartheid-Regime in Südafrika ab Ende der 1950er Jahre oder gegen das Schweizer Unternehmen Nestlé wegen seiner Marketing-Praktiken für Babymilchersatzprodukte in den 1970er Jahren. Jüngst sind die Boykottaufrufe zu den Olympischen Winterspielen in China 2022 wegen der systematischen Unterdrückung der Uiguren oder die BDS-Kampagne (Boycott, Divestment, Sanctions) gegen israelische Produkte im Kontext der israelischen Siedlungspolitik breit diskutiert worden. Boykotte werden oft als wenig erfolgversprechendes Instrument beurteilt, weil selten die Veränderung der Praktiken der Zielakteure erreicht wird, die zur Androhung oder zum Boykottaufruf führten (→ Delacote 2009). Wenn Staaten das Ziel sind, kann der ausgeübte auch zu unbeabsichtigten Folgen und Gegenmaßnahmen führen. Eine Dynamik, die sich etwa jüngst in chinesischen Konsument:innenboykotten gegen Produkte westlicher Textilunternehmen wie Nike oder Adidas beobachten lässt, die ihrerseits wegen der Situation der Uiguren auf Druck von NGOs keine Produkte aus der Provinz Xijiang nutzen.

Weaponized interdependence (WI) beschreibt dagegen die Ausnutzung strategischer Machtpositionen in eng verflochtenen ökonomischen und technologischen Netzwerken, wie etwa globalen Finanzmärkten, im Energiesektor, in digitalen Infrastrukturen oder in globalisierten Lieferketten. Eine Verhaltensänderung soll erzielt werden, indem spezielle Leistungen nicht mehr erfolgen und bestimmte Produkte nicht mehr geliefert werden. WI ist ein Instrument von Großmächten, die in bestimmten Bereichen dominieren. Breit diskutiert werden etwa Russlands Versuche, Politikzugeständnisse seiner Nachbarn im eurasischen Raum zu erreichen, indem es seine dominante Stellung im Bereich der Gasversorgung und -durchleitung ausnutzt. Auch für China wird WI diskutiert, etwa im 5G-Ausbau oder bezüglich der Belt and Road Initiative (Neue Seidenstraße). Die USA nutzen ihre Vormachtstellung in internationalen Handelsbeziehungen, etwa gegenüber Kanada und Mexiko, als die Trump-Administration ein neues Freihandelsabkommen mit diesen Staaten verlangte.

Gerade das motivierte allerdings die EU, internationale Normen zu bekräftigen: Indem chinesische Ziele mit Sanktionen adressiert wurden, sollte bewiesen werden, dass die EU sich damit nicht nur an Pariastaaten herantraut, sondern für eine wertegeleitete Politik auch Spannungen mit Großmächten in Kauf nimmt. Dieses Signal zielte damit wohl mindestens genauso nach innen und auf die Selbstvergewisserung der EU als handlungsfähigen und normengeleiteten Akteur wie auf China.



Von chinesischer Seite wiederum wurde die Sanktionierung zwar als Signal wahrgenommen, aber anders als von europäischer Seite beabsichtigt. Dies erklärt sich durch den damaligen (geo-)politischen Kontext: Wenige Monate zuvor hatten sich die EU und China nach langwierigen Verhandlungen auf ein bilaterales Investmentabkommen geeinigt, das in Peking als Zeichen einer „strategischen Autonomie“ Europas und Absage an eine transatlantische Anti-China-Front gedeutet wurde. Demgegenüber stellte sich die Sanktionierung als plötzliche Kehrtwende und Einschwenken auf die US-Linie dar, was die eskalatorische Reaktion Pekings in Teilen erklärt.

Die Zielsetzung der EU-Sanktionen gegen China wurden von Peking anders verstanden

Auch jenseits der Machthaber dürfte das angestrebte Signal in China so nicht empfangen worden sein. Gerade in Zeiten wachsender Spannungen mit den USA lässt sich westlicher Druck in Menschenrechtsfragen propagandistisch leicht als vorgeschobener Grund darstellen, um eine machtpolitisch motivierte Spaltung und Schwächung Chinas zu kaschieren. Diese Überzeugung ist in China so weit verbreitet, dass externer Zwang die Legitimität des Regimes und seines Vorgehens in Xinjiang vielleicht sogar stärken könnte, zumindest in den Augen der hanchinesischen Mehrheit.

Der Fall China verdeutlicht, wie wichtig es ist, bei Sanktionsmaßnahmen die oben genannten Dimensionen im Auge zu behalten, die Ziele mehr oder weniger empfänglich machen. Konkret sind außer der Multilateralität keine der Bedingungen erfüllt, das Ziel wurde praktisch nach der Logik einer Mutprobe ausgewählt, und die Verzerrung der eigenen Signale durch den aktuellen politischen Kontext nicht beachtet. Anders betrachtet schreckte die EU in diesem Fall trotz wirtschaftlicher und politischer Interessen nicht vor einer Sanktionierung zurück. Sanktionen gegen hochresistente Ziele, die erwartbar keine Verhaltensänderung oder Einschränkung bewirken, stärken weder die Glaubwürdigkeit europäischer Außenpolitik noch die Legitimität dieses speziellen Zwangsmittels auf internationaler Ebene. Durch die Verknüpfung von Sanktionen und Investmentabkommen ist eine Beendigung zwar für beide Seiten wünschenswert, aber dennoch kompliziert; eventuell könnten kleinere chinesische Konzessionen zu Xinjiang einen Einstieg in den Ausstieg ermöglichen.





## IRAN SANKTIONEN ALS VERHANDLUNGSMASSE

Kein Land unterliegt einem so komplexen Sanktionsregime wie der Iran. Zum einen liegt das an der Vielzahl der restriktiven Maßnahmen unterschiedlicher Akteure. Neben dem iranischen Nuklearprogramm sind auch schwere Menschenrechtsverletzungen und die Unterstützung von Terrorismus Anlass für Sanktionen, abgestuft von sehr begrenzten Sanktionen der VN bis hin zu sehr umfassenden der USA. Zum anderen sind Sekundärsanktionen der USA – d. h. Strafen gegen Firmen und Personen aus Drittstaaten, die sowohl auf dem US- als auch auf dem iranischen Markt tätig sind – von großer Bedeutung. Der Fall Iran wird maßgeblich vom Verhalten der USA bestimmt. Schließlich sind Sanktionen in diesem Fall besonders eng mit Verhandlungen, aber auch mit möglichen militärischen Aktionen verknüpft.

Besonders deutlich wurde dies während der Versuche zur Einhegung des iranischen Atomprogramms, das 2003 öffentlich wurde. Als nach einem Scheitern erster Verhandlungen der Iran das Programm weiter ausbaute, verhängte der VN-Sicherheitsrat ab 2006 in mehreren Runden zunehmend umfangreiche Sanktionen, die auf das Atomprogramm fokussiert blieben. Die US-Regierung begann parallel dazu, den Iran wirtschaftlich zu schwächen. Da eigene Sanktionen aufgrund der geringen wirtschaftlichen Verflechtung mit dem Iran wenig wirksam sein konnten, drohte sie ausländischen Banken bei Fortsetzung der Kontakte mit dem Iran mit dem Ausschluss aus dem US-Finanzmarkt (Sekundärsanktionen). Viele europäische Banken beugten sich diesem Druck, der erhebliche Folgen für Handel und Investitionen hatte. Diese Auswirkungen nahmen noch einmal deutlich zu, als die EU 2012 Sanktionen, einschließlich eines Ölembargos und des Ausschlusses iranischer Finanzinstitutionen vom SWIFT-System, beschloss, die weit über die VN-Sanktionen hinausgingen und denen der USA entsprachen. Neben dem starken Druck der USA führte auch die Sorge vor einer vor allem in Israel diskutierten „militärischen Lösung“ zu dieser Entscheidung der EU.

Nach Inkrafttreten des „Atomdeals“ (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) zwischen dem Iran und den fünf ständigen Mitgliedern des VN-Sicherheitsrates plus Deutschland (P5+) Anfang 2016 wurden die meisten mit dem Nuklearprogramm zusammenhängenden Sanktionen aufgehoben. 2018 allerdings traten die USA – nun unter der Regierung Trump und dem Leitmotiv „maximum pressure“ – aus dem Abkommen aus und verhängten erneut umfangreiche Sanktionen, einschließlich Sekundärsanktionen. Die EU unternahm begrenzte Anstrengungen, die Folgen auf den Iran zu begrenzen, indem sie einen Finanzierungsmechanismus für den Handel mit dem Iran gründete (INSTEX) und es europäischen Firmen untersagte, Geschäftsbeziehungen mit dem Iran wegen der US-Sanktionen zu beenden. Beide Maßnahmen signalisierten zwar die europäische Unterstützung des Atomdeals, blieben aber für die Wirtschaftsbeziehungen wirkungslos. Die EU konnte kaum wirtschaftliche Erleichterungen für das Regime in Teheran in Aussicht stellen, solange die US-Sanktionen und damit einhergehende Regelungen auch für Akteure außerhalb der Vereinigten Staaten in Kraft blieben.

Die Sanktionen hatten massive wirtschaftliche Folgen im Iran. Insbesondere Finanzsanktionen und das westliche Ölembargo führten zu einem deutlichen Rückgang der Staatseinnahmen und des Volkseinkommens. Dadurch entstanden auch humanitäre Negativfolgen. So verschlechterte sich etwa die Versorgung im Gesundheitssektor aufgrund von Schwierigkeiten bei der Beschaffung westlicher Medizin und moderner Geräte. Die Bemühungen des Iran, seine Handelsbeziehungen auf nichtwestliche Staaten wie Russland, Indien und China umzulenken, hatten nur begrenzten Erfolg. Einige der westlichen Sanktionen, wie das Verbot des Exports von Hochtechnologie für den Ölsektor oder der Versicherung von Schiffen und Schiffsladungen, hatten auch Auswirkungen auf den Handel mit diesen Drittländern. Erfolgreicher war der Iran beim Umgehen der Sanktionen, die direkt auf sein Atom- und Raketenprogramm zielten, insbesondere durch Einkäufe auf dem Schwarzmarkt, aber auch Kontakte mit dem ebenfalls sanktionierten Nordkorea.

Der Erfolg der Strategie, ab 2012 den wirtschaftlichen Druck zu erhöhen, zeigte sich zunächst innenpolitisch im Iran und dann in den Verhandlungen mit den P5+. 2013 wurde der Reformer Hassan Rohani zum Präsidenten gewählt. Er hatte im Wahlkampf versprochen, sich für die Aufhebung der Sanktionen einzusetzen. In Verhandlungen mit den P5+ zeigte sich die neue Regierung dann auch kompromissbereiter als ihre Vorgängerin unter Mahmud Ahmadinedschad. Allerdings war ein erfolgreicher Abschluss des Atomdeals nur möglich, weil auch die westlichen Regierungen zu Zugeständnissen bereit waren. So akzeptierten sie eine Fortsetzung der Urananreicherung, deren Beendigung ihr erklärtes Ziel gewesen war. Auch waren beide Seiten bereit, die Ziele der verschiedenen gegen den Iran verhängten Sanktionen zu entkoppeln und nur über das Atomprogramm zu verhandeln.

Abschluss des Atomdeals mit dem Iran war erfolgreicher Sanktionspolitik zu verdanken

Mit der Wiederinkraftsetzung der früheren und der Verhängung neuer scharfer US-Sanktionen verfolgte die Regierung Trump dann das Ziel von Neuverhandlungen. Der Iran lehnte jedoch Änderungen des Atomabkommens ab. Die harte US-Politik hatte wiederum Einfluss auf die iranische Innenpolitik: Bei der Präsidentschaftswahl 2021 wurde mit Ebrahim Raisi ein Hardliner gewählt. Die Rückkehr zum Atomdeal, die Präsident Joe Biden im Wahlkampf versprach, oder einem anders gearteten Kompromiss zwischen dem Iran und den P5+ erweist sich nicht nur deswegen als schwieriger als erwartet. Auch hier spielen die Sanktionen eine Rolle. Zwar hat die US-Regierung einige Sanktionen als Anreiz für den Iran, sein Verhalten zu ändern, bereits ausgesetzt, aber für die Aufhebung einer Reihe wichtiger Sanktionen braucht sie die Unterstützung des Senats, die nicht gesichert ist. Der Iran fordert auch die Beendigung von Sanktionen, die aus Sicht der US-Regierung nichts mit dem Atomprogramm, sondern etwa mit Menschenrechtsfragen zu tun haben. Besonders problematisch ist, dass die Regierung Biden nicht zusichern kann, dass nach einem möglichen Wechsel der Mehrheiten in den USA nicht erneut scharfe Sanktionen verhängt werden.

Der Fall Iran lehrt einiges über die Erfolgsbedingungen von Sanktionen. Einerseits waren die Sanktionen wesentliche Faktoren für den Abschluss des JCPOA. Sie waren aber nur erfolgreich, als sie mit Verhandlungsbereitschaft verbunden wurden.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Als Mittel zwischen Diplomatie und Krieg erscheinen Sanktionen geeignet, um eine wertebasierte Außenpolitik umzusetzen, ohne größere politische oder gar militärische Kosten fürchten zu müssen. Diese Wahrnehmung, die sich auch in der deutschen Außenpolitik und der EU beobachten lässt, trügt. Sanktionen sind keineswegs voraussetzungs- oder kostenlos. Sie verweisen auf eine ganze Reihe von Kontextbedingungen, die gegeben sein müssen, damit sie ihren Zweck – die Wiederherstellung einer regelbasierten Ordnung – erfüllen können. Dazu zählen klar kommunizierbare Ziele, um Erfolgskontrollen zu ermöglichen, eine Exitstrategie sowie eine umsichtige Kalkulation humanitärer Kontextbedingungen, um sicherzustellen, dass Sanktionen die Ausgangslage nicht weiter verschlechtern.

Ebenso klar muss sein, dass Sanktionen ein Instrument sind, das auf Asymmetrie zwischen Sanktionierenden und Ziel angewiesen ist. Gegen Großmächte lässt sich mit Blick auf Verhaltensänderungen kaum effektiv sanktionieren. Zu groß sind ihre Möglichkeiten, Sanktionen auszuweichen oder ihre Effekte nachhaltig abzuschwächen. Noch schwieriger wird es, wenn die Bevölkerung im Zielland die Sanktionen überwiegend als nicht gerechtfertigt ansieht, wie es in beiden Fällen gegenwärtiger westlicher Sanktionsregime gegen Großmächte, Russland und China, sowie im Iran der Fall ist.

Daraus muss jedoch nicht gefolgert werden, dass Sanktionen gegen Großmächte ausgeschlossen sein sollten. Sanktionen können auch und gerade hier notwendig sein und Wirksamkeit entfalten, allerdings weniger mit dem Ziel einer Verhaltensänderung als vielmehr mit Blick auf Handlungseinschränkungen. Sanktionierende signalisieren damit ihre Verpflichtung gegenüber der regelbasierten Ordnung und machen deutlich, dass die Verletzung – wenn sie auch nicht effektiv abgestellt werden kann – nicht hingenommen wird. Heute sind Sanktionen außerdem als außenpolitisches Instrument so etabliert, dass eine Nichtverhängung einer Legitimierung völkerrechtswidrigen Handelns gleichkommen würde. So kann aus der Regelverletzung schnell die Regel werden, wie die Geschichte des Gewohnheitsrechts eindrucksvoll zeigt. Gerade für dieses anspruchsvolle normative Sanktionsziel ist es von immenser Bedeutung, Sanktionsregime an die politischen und humanitären Kontexte anzupassen. Das geschieht gegenwärtig noch nicht hinreichend. Für die Bundesrepublik und die EU heißt das, die Ziele, die sich mit Sanktionen verbinden (können), offen zu benennen. Erst dann lässt sich auch sinnvoll Bilanz ziehen.

Autor:innen

Dr. Pascal Abb
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Hana Attia
GIGA – German Institute for Global and Area Studies

Prof. Dr. Michael Brzoska
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Christopher Daase
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Julia Grauvogel
GIGA – German Institute for Global and Area Studies

Anton Peez (Koordination)
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis

*Attia, Hana/Grauvogel, Julia* 2022: International Sanctions Termination, 1990–2018: Introducing the IST Dataset, in: Journal of Peace Research.

*Biersteker, Thomas J./Eckert, Sue E./Tourinho, Marcos* (Hrsg.) 2016: Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action, Cambridge.

*Brzoska, Michael* 2015: International Sanctions before and beyond UN Sanctions, in: International Affairs 91: 6, 1339–1349.

*Buck, Lori/Gallant, Nicole/Nossal, Kim Richard* 1998: Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq, in: Review of International Studies 24: 1, 69–84.

*European Commission* 2021: European Union, Trade in Goods with Iran., in: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf, 11.05.2022.

*Fearon, James D.* 1997: Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs, in: Journal of Conflict Resolution 41: 1, 68–90.

*Giumelli, Francesco* 2011: Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War (ECPR Press Monographs), Colchester.

*Grauvogel, Julia/Licht, Amanda A./von Soest, Christian* 2017: Sanctions and Signals: How International Sanction Threats Trigger Domestic Protest in Targeted Regimes, in: International Studies Quarterly 61: 1, 86–97.

*Gutmann, Jerg/Neuenkirch, Matthias/Neumeier, Florian* 2021: Sanctioned to Death? The Impact of Economic Sanctions on Life Expectancy and Its Gender Gap, in: The Journal of Development Studies 57: 1, 139–162.

*Marinov, Nikolay* 2005: Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders?, in: American Journal of Political Science 49: 3, 564–576.

*Morgan, T. Clifton/Bapat, Navin/Kobayashi, Yoshiharu* 2014: Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset, in: Conflict Management and Peace Science 31: 5, 541–558.

*Nooruddin, Irfan* 2002: Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy, in: International Interactions 28: 1, 59–75.

*Peksen, Dursun* 2009: Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights, in: Journal of Peace Research 46: 1, 59–77.

*Peksen, Dursun* 2019a: Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success, in: Defence and Peace Economics 30: 3, 253–268.

*Peksen, Dursun* 2019b: When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature, in: Defence and Peace Economics 30: 6, 635–647.

*Pelter, Zoë/Teixeira, Camila/Moret, Erica* 2022: Sanctions and their Impact on Children. UNICEF Discussion Paper, in: https://www.unicef.org/globalinsight/media/2531/file/%20UNICEF-Global-Insight-Sanctions-and-Children-2022.pdf; 11.05.2022.

*Portela, Clara* 2010: European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work? London/New York.

*Subedi, Surya P.* (Hrsg.) 2021: Unilateral Sanctions in International Law, Oxford, UK; New York, NY.

*Walentek, Dawid/Broere, Joris/Cinelli, Matteo/Dekker, Mark M./Haslbeck, Jonas M. B.* 2021: Success of Economic Sanctions Threats: Coercion, Information and Commitment, in: International Interactions 47: 3, 417–448.

*Weber, Patrick M./Schneider, Gerald* 2022: Post-Cold War Sanctioning by the EU, the UN, and the US: Introducing the EUSANCT Dataset, in: Conflict Management and Peace Science 39: 1, 97–114.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**28** /117
*Merkmale von Sanktionen und ihre Erfolgsaussichten für Konzessionen des Ziellandes*
Zusammenfassung auf Grundlage von Peksen 2019a: 13, Tabelle A1.

**29** /120
*Vergangene und aktuelle EU-Sanktionen nach Dauer (1990–2018)*
Layout: Hana Attia, GIGA, Januar 2022.

Der International Sanctions Termination (IST)-Datensatz erfasst wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Sanktionsmaßnahmen (Attia/Grauvogel i.E., 2022). Beispiele für wirtschaftliche Maßnahmen sind die Aussetzung finanzieller Hilfe, das Einfrieren von Vermögenswerten, Finanzsanktionen und Handelsembargos, während zu den nichtwirtschaftlichen Maßnahmen diplomatische Sanktionen wie die Ausweisung von Botschaftspersonal, Flugverbote, die Unterbrechung der militärischen Zusammenarbeit, Reiseverbote und Waffenembargos gehören.

**30** /121
*Merkmale von EU-, US- und VN-Sanktionen (2009–2018)*
Attia/Grauvogel 2022
Layout: Hana Attia, GIGA, Januar 2022.

**31** /122
*Durch EU und VN sanktionierte Staaten (1990–2018)*
Attia/Grauvogel 2022
Layout: Anton Peez, HSFK, Januar 2022.

**33** /124
*Aktuelle EU-Sanktionen nach EU-Handelsvolumen mit dem sanktionierten Staat (12/2021, Importe und Exporte 2019)*
Europäische Kommission 2022 (EU Sanctions Map) und Europäische Kommission/Eurostat 2022 (Comext)
Layout: Anton Peez, HSFK, Januar 2022.

# 5

# 2022 / Außer Kontrolle? Sicherheitsinstitutionen in Demokratien /

## TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

## ↓ EMPFEHLUNGEN



1 **Grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik** Auch in Krisenzeiten sollte der Staat übergreifenden Sicherheitserwägungen keinen Freifahrtschein ausstellen und den Wert der Grundrechte für Rechtsstaat und Demokratie hochhalten.

2 **Keine Versicherheitlichung von Pandemie und Klimawandel** Transnationale Risiken wie Pandemien oder Klimawandel lassen sich nur politisch im Rahmen öffentlicher Debatten bewältigen. Die Zuständigkeit der Sicherheitsbehörden sollte sich primär auf die Eindämmung von akuten Gefahren, Gewalt oder eindeutig extremistischem Verhalten beschränken.

3 **Effektive demokratische Kontrolle** Den ausgeweiteten Kompetenzen der Sicherheitsinstitutionen müssen entsprechende Kontrollmechanismen gegenübergestellt werden. Dies muss auch ausreichende technische Ressourcen und Zugriffsrechte umfassen, die selbst jedoch einer intensiven datenschutzrechtlichen und ethischen Begleitung bedürfen.

4 **Bestehende Grundrechtsbeschränkungen reflektieren** Bevor Sicherheitsinstitutionen mit neuen Aufgaben und Kompetenzen betraut werden, sollte zunächst die bestehende Kompetenzfülle überprüft und ggf. an einer effektiveren Umsetzung gearbeitet werden. Eine „Überwachungsgesamtrechnung“ sollte zeitnah und methodisch reflektiert durchgeführt werden.

5 **Unabhängige Evaluierung der Sicherheitsgesetze** Die deutschen Sicherheitsgesetze und die damit verbundenen Eingriffsbefugnisse müssen unabhängig, umfassend und grundlegend evaluiert werden. Die Bundesregierung sollte die im Koalitionsvertrag angekündigten Schritte schnell konkretisieren und umsetzen.

6 **Konkretisierung des Koalitionsvertrages** Die Pläne der Bundesregierung, eine „Freiheitskommission“ einzusetzen und eine interdisziplinäre Bundesakademie zu errichten, müssen inhaltlich mit Leben gefüllt werden. Diese Institutionen müssen unabhängig, wissenschaftlich fundiert und unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit ausgestaltet werden.

7 **Bessere Datenlage zu Extremismus in Sicherheitsbehörden** Die Datenlage zu Extremismus in den Sicherheitsbehörden muss verbessert werden, um zielgerecht auf das Problem reagieren zu können. Der Identifikation von Extremist:innen der sogenannten „Neuen Rechten“ muss verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet werden.

# TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN / Außer Kontrolle? Sicherheitsinstitutionen in Demokratien /



Sicherheitsinstitutionen haben in demokratischen Gesellschaften eine ambivalente Stellung inne: Ihr Funktionieren ist notwendig zur Gefahrenabwehr und zum Schutz demokratischer Verfahren und Institutionen, etwa in der Auseinandersetzung mit extremistischen und antidemokratischen Kräften; durch ihre umfangreichen Kompetenzen können sie aber auch eine potenzielle Gefahr für individuelle Freiheiten darstellen oder den gewaltfreien Konfliktaustrag erschweren. Indem sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse erweitert und grenzüberschreitende Überwachung ausgebaut werden, gewinnt die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an zusätzlicher Bedeutung, steht aber auch vor neuen Herausforderungen.

## 5.1 ↙ Transnationale Sicherheitsrisiken und sicherheitsbehördliche Risikoeinschätzungen

Laut einer repräsentativen Umfrage des Pew Research Centers vom September 2020 in 14 Ländern stellen der Klimawandel, die Covid-19-Pandemie und der Terrorismus aus Sicht der Bevölkerung die drei größten globalen Bedrohungen dar (→ Poushter et al. 2020).[1]

Die Sicherheitsbehörden haben eine eigene Wahrnehmung dieser transnationalen Risiken. Ihr Blick richtet sich – abgesehen vom Terrorismus – weniger auf die direkten Folgen, sondern die mit ihnen verbundenen Auswirkungen auf das gesellschaftliche Zusammenleben und die Demokratie. So warnte im Dezember 2021 der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz, Thomas Haldenwang, vor einer Einflussnahme durch Rechtsextremist:innen auf die Proteste gegen die Corona-Maßnahmen und drückte seine Sorge über gewaltsame Angriffe auf Polizist:innen und Journalist:innen sowie Einschüchterungsversuche gegenüber politischen Entscheidungsträger:innen aus. Er verwies zudem auf eine „außerordentliche Verrohung der Debatte in den sozialen Medien" (→ Dörner et al. 2021).

Neben der Bedrohung durch Rechtsextremist:innen, nach übereinstimmender Meinung der Sicherheitsbehörden und vieler Politiker:innen inzwischen die größte Gefahr für die Sicherheit, sei die Bedrohung durch Islamist:innen nach wie vor hoch. Bereits im Juni 2021 bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts für das Jahr 2020 hatte Haldenwang erklärt, dass das Islamismuspotenzial in Deutschland erneut angestiegen sei und es hier weiterhin eine „Vielzahl von Gefährdungssachverhalten" gebe (→ Dörner et al. 2021).

Rechtsextremismus ist größte Gefahr für die innere Sicherheit

Klimaproteste erwähnte der Verfassungsschutzpräsident bei seinen Auftritten nicht, sie hatten wegen der Corona-Krise aber auch nur selten stattgefunden. In seinen Berichten aus den Jahren 2019 und 2020 hatte der Verfassungsschutz jedoch vorgebracht, dass die Klimabewegung zwar weit überwiegend von demokratischen Gruppen getragen werde, unterschiedliche linksextremistische Gruppen wie die trotzkistische Gruppe Arbeiter-Innenmacht (GAM) oder die Marxistisch-Leninistische Partei Deutschlands (MLPD) aber versuchen würden, Einfluss auf die Klimaproteste zu nehmen, diese zu unterwandern und offensiv als politische Plattform zu nutzen (→ BMI 2020: 142; BMI 2021: 27).

Diese exemplarischen Darstellungen zeigen, dass sich in den letzten Jahren bei den Sicherheitsbehörden die Einschätzungen des Gewichts der unterschiedlichen Bedrohungen in einigen Punkten durchaus geändert haben. Ihre Forderungen nach mehr Befugnissen und Einsatzmitteln sind jedoch nahezu gleich geblieben. Stets geht es ihnen darum, möglichen Gefahren vorzugreifen und hierzu die technischen Mittel an der Hand zu haben. Angesichts einer angespannten Sicherheitslage „in nahezu allen Phänomenbereichen" forderte Haldenwang in dem erwähnten Zeitungsinterview, dass der Verfassungsschutz in der Lage sein müsse, Bedrohungen frühzeitig zu identifizieren und seine Befugnisse „bestmöglich zu erhalten und effektiv anwenden" zu können. Dabei gelte es, zur effektiven Gefahrenaufklärung mit den technischen Entwicklungen Schritt zu halten und in Fällen etwa von Terrorverdacht in der Lage zu sein, auch an verschlüsselte Kommunikation zu gelangen. Konkret nannte er die Quellen-Telekommunikationsüberwachung.

Sicherheitsbehörden fordern mehr Befugnisse

Die von den Vertreter:innen der Sicherheitsbehörden beschriebenen Herausforderungen sind insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Gewaltereignissen nicht allesamt von der Hand zu weisen. Es bleibt aber notwendig, ihre Situationsdeutungen und die durch sie begründeten Forderungen anhand verfügbarer Daten kritisch zu überprüfen und zu differenzieren. Zwar sind die Daten mitunter unvollständig oder beruhen auf unterschiedlichen Definitionen, sie erlauben aber dennoch eine Aussage zu wesentlichen Trends.

Die Zahlen des Institute for Economics and Peace (IEP) setzen hinter die Aussagen des Verfassungsschutzpräsidenten zur islamistischen Bedrohung ein Fragezeichen. Das Institut ist in seinem Global Terrorism Index 2022 zu dem Schluss gekommen, dass mit Blick auf die Folgen des Terrorismus in den vergangenen Jahren insgesamt von einer Verbesserung gesprochen werden kann (→ IEP 2022: 2). In Westeuropa gab es 2021 lediglich drei islamistisch motivierte Anschläge, was einen Rückgang von 75 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet. Bei diesen Anschlägen kamen zwei Menschen ums Leben (→ Institute for Economics and Peace 2022: 4).



In Deutschland sind 2021 laut IEP überhaupt keine Todesopfer durch islamistische Anschläge zu verzeichnen gewesen (Institute for Economics and Peace 2022: 40). Am 25. Juni 2021 tötete in Würzburg jedoch ein Mann somalischer Herkunft mit einem Messer drei Menschen und verletzte fünf weitere Personen schwer. Ob es sich bei dieser Tat um einen islamistisch motivierten Terroranschlag handelt, wird noch untersucht. Der Täter wurde in einer psychiatrischen Klinik untergebracht. In Deutschland sorgten in den vergangenen Jahren insgesamt eher rechtsterroristische Anschläge für größere Opferzahlen. Allein der rassistisch motivierte Anschlag in Hanau forderte 2020 zehn Todesopfer.

Mit der Corona-Krise sind seit 2020 weltweit Proteste gegen die Covid-19-Maßnahmen ins Blickfeld gerückt. In vielen Ländern waren neue soziale Polarisierungen und Protestbewegungen zu beobachten, mit einer tendenziellen Zunahme auch von gewaltsamen Protesten (→ Ortiz et al. 2021: 74, 116, → **1** ).

Seit August 2020 wurden in Deutschland nach Angaben der Bundesregierung mehr als 2.700 Veranstaltungen im Kontext von Protesten „gegen die Corona-Beschränkungsmaßnahmen beworben, angemeldet und/oder durchgeführt“ (→ Deutscher Bundestag 2021a: 2, 8). Laut Bundesregierung ist es während „Querdenken“-Demonstrationen zwischen August 2020 und August 2021 in 33 Fällen zu Gewalthandlungen gekommen, dabei wurden insgesamt 35 erwachsene Personen leicht verletzt (→ Deutscher Bundestag 2021b: 8). Außerhalb von Demonstrationen waren durch „Querdenker:innen“ und Impfgegner:innen ebenfalls Gewalttaten zu verzeichnen wie Angriffe auf Impfzentren, vereinzelt Brandanschläge wie etwa gegen das Robert-Koch-Institut im Oktober 2020 sowie Bedrohungen von Politiker:innen, Ärzt:innen und Lehrer:innen. In Idar-Oberstein hat ein Maskenverweigerer an einer Tankstelle einen an der Kasse arbeitenden Studenten erschossen, nachdem dieser ihn aufgefordert hatte, eine Maske zu tragen. Aus den Zahlen zur politisch motivierten Kriminalität (PMK) in den letzten Jahren lässt sich ablesen, dass die Zahl derjenigen Gewalttaten mit politischer Motivation, die die Behörden nicht zuordnen konnten, deutlich angestiegen ist. War etwa bis 2020 ein Anstieg auf 591 Fälle registriert worden, so gab es 2021 nach Angaben der Bundesregierung bereits 1.047 Fälle. In anderen Phänomenbereichen (PMK links, rechts, religiöse Ideologie) ist dagegen seit 2015 tendenziell ein Rückgang zu verzeichnen. Insgesamt sank die Zahl der politisch motivierten Gewalttaten von 3.365 im Jahr 2020 leicht auf 3.158 im Jahr 2021 → **35** /138.

Während der Corona-Proteste sind immer wieder Versatzstücke von Verschwörungstheorien, insbesondere auch mit Bezügen zu rechtsextremen Ideologien, sichtbar geworden. Auch hier haben sich transnationale Bezüge gezeigt. So gibt es internationale Netzwerke etwa von Impfgegner:innen. Im Januar 2022 ist bekannt geworden, dass an dem Aufbau einer Gruppe, die Mordanschläge gegen deutsche Politiker:innen geplant hat, ein prominenter amerikanischer Rechtsextremist beteiligt war.

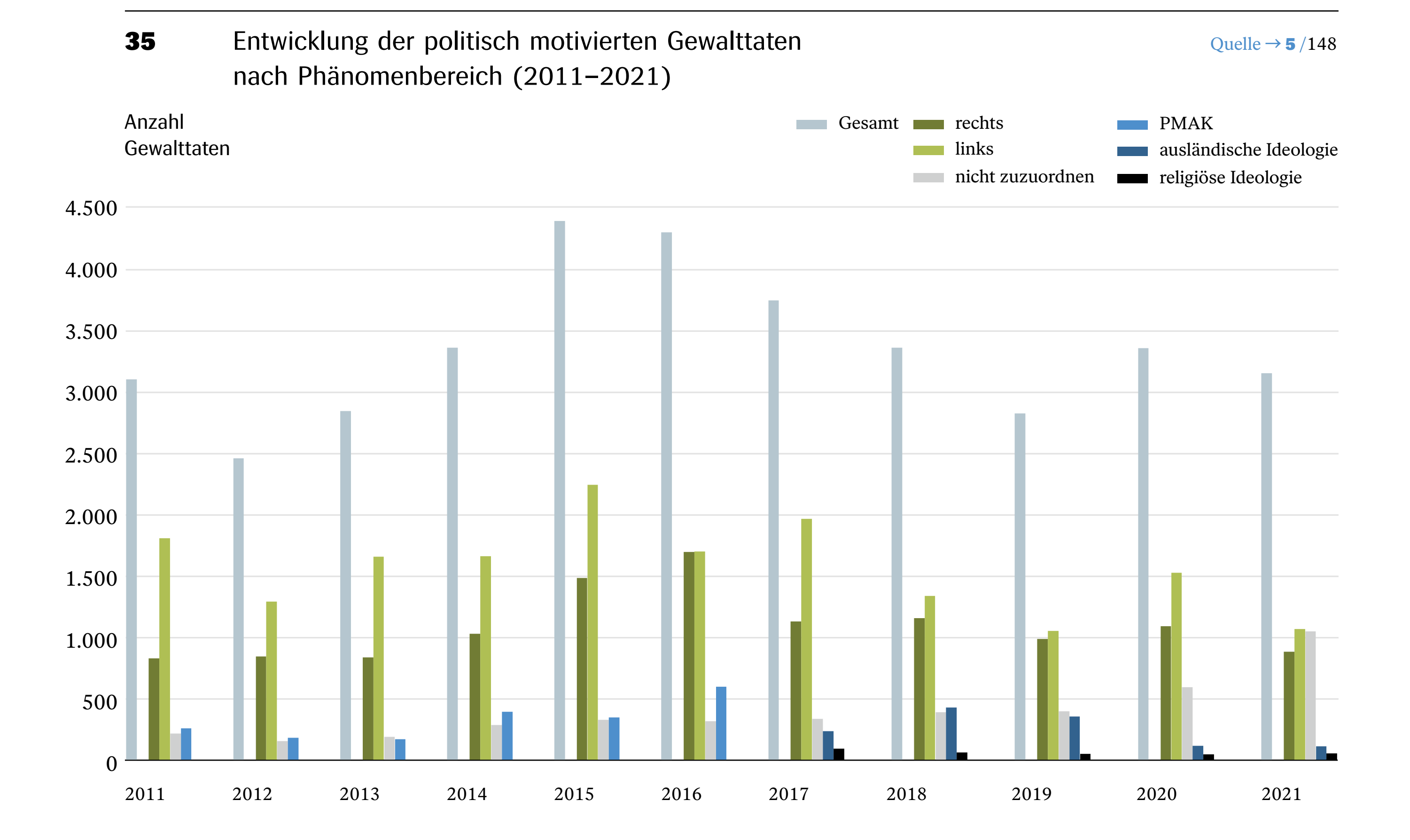
5 / 138 Wenn auch sicherheitsbehördliche Darstellungen einer insgesamt angespannten Sicherheitslage und die verfügbaren Daten an manchen Stellen deutlich auseinanderfallen und angepasst werden müssten, so zeichnet sich seit dem Winter 2021 doch eine zunehmende Radikalisierung von „Querdenker:innen“, Corona-Leugner:innen und Impfgegner:innen sowie eine wachsende Gewaltbereitschaft dieser Gruppen ab.

Gewalt bei Protesten gegen Corona-Maßnahmen und zunehmende Radikalisierung von Querdenker:innen und Impfgegner:innen

Ob auch schärfere Maßnahmen gegen den Klimawandel zu ähnlichen Protestbewegungen führen werden, ist noch nicht absehbar. Verrohung, Polarisierung und Radikalisierung als Ausdruck von Problemen des gesellschaftlichen Umgangs miteinander finden sich jedenfalls im Protestgeschehen der letzten Jahre wieder. Die damit einhergehenden Gewaltpotenziale beginnen die Wahrnehmung der Sicherheitsbehörden stärker zu bestimmen. Der Terrorismus, dessen Bekämpfung den Kern der in den letzten 20 Jahren neugewonnen Eingriffsbefugnisse ausgemacht hat, bildet aus Sicht der Sicherheitsbehörden weiterhin das bedeutendste Sicherheitsrisiko, obwohl die Anschlags- und Opferzahlen in den vergangenen Jahren deutlich gesunken sind.

**35** Entwicklung der politisch motivierten Gewalttaten nach Phänomenbereich (2011–2021)

Quelle → 5 /148



## 5.2 ↙ Erweiterung der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen: Entwicklungen weltweit

Mit dem schrittweisen Ausbau der Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 ging auch ein Ausbau ihrer „Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten" (→ Albrecht et al. 2021: 150) einher. Ein immer breiteres Verständnis von Sicherheit wurde begleitet von einer steigenden Zahl der Behörden mit Sicherheitsaufgaben und der Politikfelder, in denen sie tätig werden. Sicherheit wird dabei zunehmend als Staatsziel beziehungsweise „Quasi-Grundrecht" behandelt und hat so einen nicht zu unterschätzenden Eigenwert erlangt. Zwar sind diese Trends vor allem in der Terrorismus- und Extremismusbekämpfung zu beobachten, aber angesichts der sich wandelnden Wahrnehmungen von Sicherheitsrisiken → **5.1** könnten sie sich langfristig auch in anderen Bereichen durchsetzen.

Trotz der stark sinkenden Zahlen von Opfern terroristischer Anschläge seit 2014 → **5.1** kam es in Europa zur Verabschiedung neuer, schärferer Antiterrorgesetze etwa in der Schweiz (2021) und Österreich (2020). In Frankreich (2021) und Deutschland (2020) wurden umfassende Rechtsgrundlagen zur Terrorismusbekämpfung, die zunächst zeitlich begrenzt gegolten hatten, zuletzt entfristet. Weltweit lässt sich beobachten, wie Notstands- und Ausnahmeregelungen, die zunächst an konkrete Krisenereignisse wie den 11. September und den War on Terror, die Anschläge in Madrid und London sowie den Aufstieg des Islamischen Staates geknüpft waren, sukzessive verlängert, entfristet oder in dauerhaftes Recht überführt werden. Auf die anfängliche Versicherheitlichung folgte so eine Normalisierung und eine immer größere Anhäufung von Sicherheitsgesetzen.

Trotz sinkender Opferzahlen werden neue und schärfere Antiterrormaßnahmen beschlossen und Sicherheitsgesetze verlängert; in Krisenzeiten beschlossene Sondermaßnahmen werden „normalisiert"

Wie in Abschnitt 5.1. erwähnt, ist die allgemeine Bedrohungswahrnehmung der Sicherheitsbehörden nach wie vor hoch. Um den Bedrohungen einen Schritt voraus zu sein, haben die Sicherheitsbehörden weitere Überwachungs- und Datenspeicherungsmaßnahmen vorgeschlagen. Die Ausweitung von Kompetenzen ist im Bereich der Überwachung und der Polizei zwar besonders augenfällig, sie ist aber nicht darauf beschränkt. Im Bereich der Terrorismusbekämpfung sind beispielsweise auch weichere Sektoren wie das Finanzwesen (zum Beispiel Empfehlungen der Financial Actions Task Force), Einwanderung und Aufenthalt (wie die Abschiebung von „Gefährdern" gem. §58a AufenthG) ebenso wie das Vereinswesen (so die Streichung des Religionsprivilegs) und das Versammlungsrecht (zum Beispiel Einschränkungen gem. §15 VersG) sicherheitspolitisch durchwirkt worden. Diese Ausweitung ging mit einer Erweiterung der Kooperation nicht nur zwischen inländischen Sicherheitsbehörden, sondern auch auf internationaler Ebene einher. Der Auf- und Ausbau gemeinsamer Strukturen und Datenbanken sowie ein regelmäßiger Informationsaustausch sorgen für eine zunehmende Komplexität der Sicherheitsarchitektur und werden so zu einer Herausforderung für deren Kontrolle → **5.4**.

Der Trend zum Ausbau sicherheitsbehördlicher Kompetenzen ist durch unterschiedliche Faktoren bedingt und variiert von Staat zu Staat. Neben zentralen Ereignissen wie Terroranschlägen oder Naturkatastrophen, sind für den institutionellen Umgang mit Gefahren auch Staatsform und -organisation maßgeblich. In Autokratien werden Sicherheitsargumente und -behörden regelmäßig genutzt, um gegen die Opposition oder Minderheiten vorzugehen (→ Kasachstan 2022). Aber auch in Demokratien können ausufernde Sicherheitsmaßnahmen die Erosion rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen begünstigen (→ Albrecht et al. 2021: 149). Der Grad variiert dabei: Während die Regierungen in Polen, Ungarn oder der Türkei zum vermeintlichen Schutz der Nation gegen die unabhängige Justiz oder Standards der Pressefreiheit vorgehen, sind die Einschränkungen anderswo subtiler. Sukzessive Einschränkungen von Freiheit, um Unsicherheit zu beherrschen, sind auch in gefestigten Demokratien zu beobachten. Der Ausbau und Einsatz von Techniken zur Überwachung und Datenerfassung → **5.3** – zunehmend auch in der Verbindung mit künstlicher Intelligenz – gehen häufig mit Eingriffen in Grundrechte einher.

Ausufernde Sicherheitsmaßnahmen können Erosion der Demokratie begünstigen

Viele der Maßnahmen orientieren sich am Prinzip der Vorbeugung und an der Vorstellung, dass Gefahren im Voraus erkannt und bereits vor ihrem Eintreten verhindert werden können. Auch die Polizei wurde in diese Sicherheitskonzepte zunehmend eingebunden und ihre Handlungsmöglichkeiten immer weiter in das Vorfeld von Straftaten verschoben. Maßnahmen, die bereits bei „drohenden Gefahren" und somit allein auf der Basis von Prognosen eingesetzt werden (zum Beispiel Art. 11a I Bayr PAG), können leicht zu Einfallstoren für Ungleichbehandlungen werden. Dies ist etwa dann der Fall, wenn sie auf Vorurteilen oder Stereotypen fußen. Das Repertoire an Maßnahmen ist insofern auch von der jeweiligen Gefahrenbeschreibung abhängig. Diese Einordnungen wirken auch auf die gesellschaftliche Debatte und vermögen sodann Maßnahmen zu legitimieren. Für die rechtliche Durchsetzung und die Akzeptanz von Sicherheitsmaßnahmen sind immer die Argumente von Bedeutung, mit denen sie legitimiert werden. Nicht selten werden hierzu abstrakte oder moralisierende Rechtfertigungsgründe angeführt, die jedoch Gefahr laufen, den Sicherheitsbehörden einen sehr breiten Interpretationsspielraum zu überlassen. Immer wieder übernehmen auch autoritäre Staaten die Argumente demokratisch gewählter Regierungen, um ihrem Vorgehen erhöhte Legitimität zu verleihen. So hat etwa die chinesische Regierung nach dem 11. September den Umgang mit der uigurischen Unabhängigkeitsbewegung in einen direkten Zusammenhang mit dem War on Terror gestellt. Im russischen Anti-Terror-Gesetz von 2018 finden sich Formulierungen, die direkt aus dem deutschen Netzwerkdurchsuchungsgesetz (NetzDG) übernommen worden sind.

## 5.3 ↙ Kompetenzerweiterungen für die deutschen Nachrichtendienste



Insbesondere die Nachrichtendienste haben nach dem 11. September 2001 in vielen Staaten zusätzliche Befugnisse erhalten. Neue Institutionen mit nachrichtendienstlichen Aufgaben sind geschaffen oder Reorganisationen vorgenommen worden. Auf EU-Ebene ist die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Nachrichtendiensten durch institutionelle Rearrangements intensiviert sowie eine engere operative Zusammenarbeit mit Polizei, Justiz und Einwanderungsbehörden in den EU-Mitgliedstaaten auf den Weg gebracht worden. Viele der auf EU-Ebene eingeführten Maßnahmen bezogen sich auf vorgreifende, verdachtsunabhängige Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen. Insbesondere die Einrichtung beziehungsweise der Ausbau von Datenbanken, auf die auch die deutschen Nachrichtendienste Zugriff haben, wurde vorangetrieben.

Unmittelbar nach dem 11. September 2001 profitierten die deutschen Nachrichtendienste – Bundesnachrichtendienst (BND), Bundes- und Landesämter für Verfassungsschutz (BfV und LfV) und Militärischer Abschirmdienst (BAMAD) – von den Sicherheitspaketen I und II. Ihre Mittel wurden aufgestockt und ihre Befugnisse im Bereich der Informationsbeschaffung deutlich erweitert. Ziel war auch hier die frühzeitige Erkennung und Abwehr von Terrorgefahren. Auch in den folgenden Jahren blieben Kompetenzerweiterungen für die Nachrichtendienste und Maßnahmen zur Verbesserung des Austausches und der Speicherung von Daten zur rechtzeitigen Erkennung verdächtiger oder potenziell gefährlicher Personen und Aktivitäten kennzeichnend. Ein weiteres Merkmal war die Schaffung von Zentren aus Vertreter:innen unterschiedlicher Sicherheitsbehörden einschließlich der Nachrichtendienste mit dem Ziel, Informationen über transnationale Risiken, neben islamistischem Terrorismus (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ) auch Extremismus (Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum, GETZ) und Bedrohungen aus dem Cyberraum (Cyber-Abwehrzentrum), auszutauschen.

Die Befugnisse der Nachrichtendienste standen in Deutschland lange Zeit kaum im Fokus öffentlicher Kritik und Auseinandersetzung, mit Ausnahme der verdachtsunabhängigen Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten (Vorratsdatenspeicherung). Weniger öffentliche Kritik als vielmehr Gerichtsurteile geboten hier Einhalt. Erst mit den Enthüllungen Edward Snowdens 2013 kam es zu breiterer Kritik an den Methoden der Informationsbeschaffung durch die Nachrichtendienste. Snowden hatte gezeigt, dass die amerikanische National Security Agency (NSA), die britischen Government Communications Headquarters (GCHQ) und Geheimdienste aus mehreren anderen Ländern weltweit Telekommunikationsnetze überwachten und unzählige Daten sammelten. Der vom deutschen Bundestag 2014 eingesetzte NSA-Untersuchungsausschuss wies nach, dass der BND mit NSA und GCHQ kooperierte und für die NSA Daten sammelte.

Trotz der Enthüllungen durch Snowden ging die Datensammlung auch nach 2013 weiter. Als Konsequenz aus den Erkenntnissen des NSA-Untersuchungsausschusses waren die Aufgaben des BND in einer Neufassung des BND-Gesetzes im Jahr 2016 zwar genauer definiert, aber kaum zurückgeschnitten worden. Im Mai 2020 erklärte das Bundesverfassungsgericht das neue BND-Gesetz für nicht vereinbar mit den Artikeln 5 und 10 des Grundgesetzes und es musste bis 2021 noch einmal novelliert werden. Dennoch ermöglichen die Anpassungen des Verfassungsschutzrechtes und die Änderung des BND-Gesetzes im Sommer 2021 den deutschen Nachrichtendiensten die Kommunikation auf Smartphones und Computern auszulesen, indem sie die Geräte mit Spähsoftware infizieren. Der BND ist immer noch befugt, 30 % der Übertragungskapazität aller global bestehenden Telekommunikationsnetze zu überwachen und Vermittlungsanlagen, Telekommunikationsinfrastrukturen und Informationstechnologiesysteme von Internet-Providern im Ausland zu hacken (→ Krempl 2021).

Die deutschen Sicherheitsbehörden versuchen zwar über das Programmieren von eigenen „Staatstrojanern“ Überwachung zu betreiben, sie verwenden offenbar aber auch Software von externen Firmen. So nutzen sie seit 2020 die Pegasus-Überwachungssoftware des israelischen Herstellers NSO Group, die es ermöglicht, jegliche Art von Handykommunikation, ob verschlüsselt oder unverschlüsselt, mitzulesen. Für Deutschland soll Pegasus so modifiziert worden sein, dass es mit dem deutschen Recht vereinbar ist. Von BND und Bundeskriminalamt (BKA) ist bekannt, dass sie Pegasus nutzen; wofür es eingesetzt wird, ist jedoch unklar. Von den Verfassungsschutzämtern haben nur Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erklärt, nicht im Besitz von Pegasus zu sein (→ Obermeier 2021). Pegasus ist vor allem deshalb problematisch, weil die Software auch zum Ausspähen von Journalist:innen, Menschenrechtler:innen und Politiker:innen genutzt werden kann.

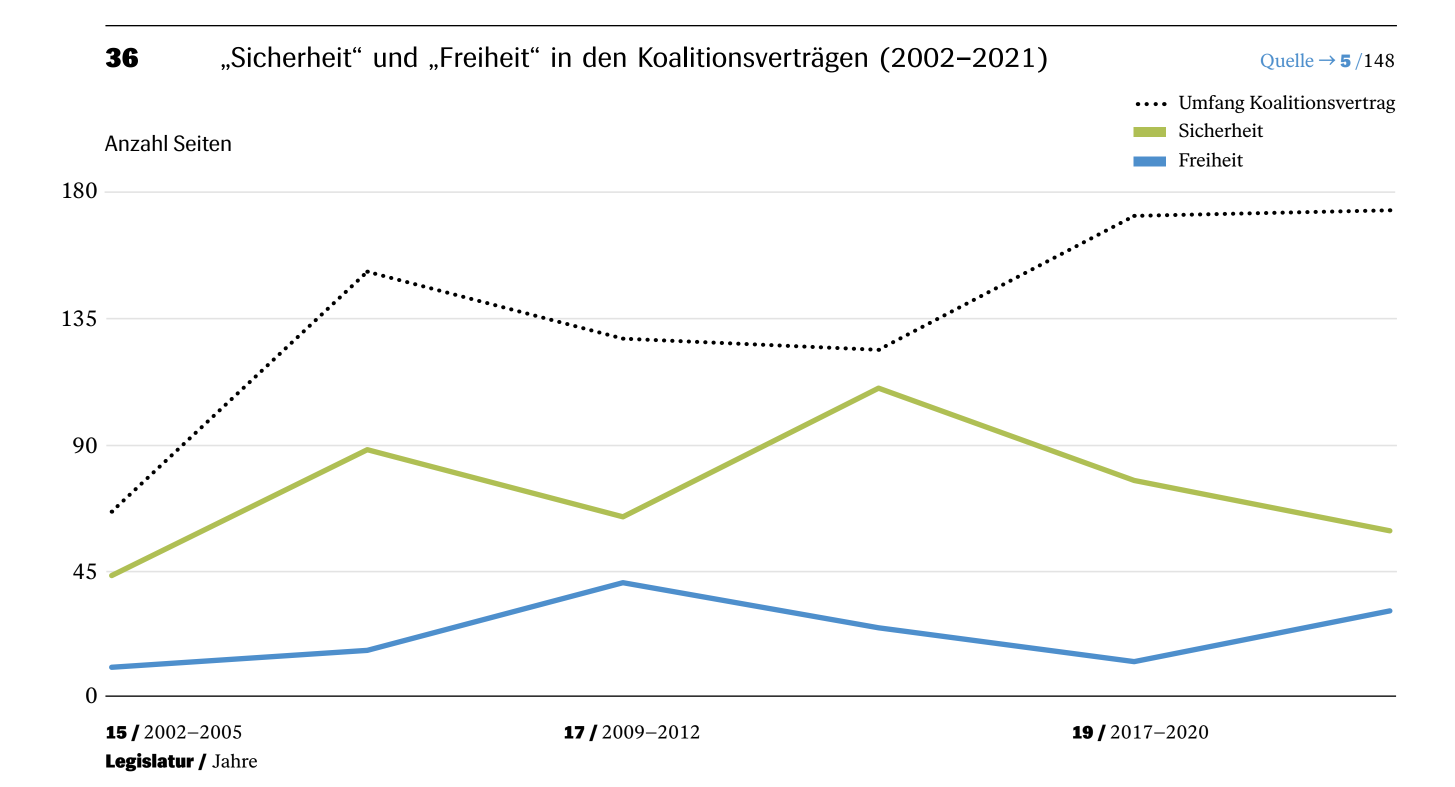
Deutsche Behörden nutzen israelische Überwachungssoftware Pegasus

## 5.4 ↙ Demokratische Kontrolle der Sicherheitsinstitutionen als politische Herausforderung

Da die sicherheitsbehördlichen Eingriffsbefugnisse erweitert und die grenzüberschreitenden Überwachungsaktivitäten ausgeweitet wurden → **5.2**/**5.3**, hat die Kontrolle von Sicherheitsinstitutionen an zusätzlicher Bedeutung gewonnen. In die Grundrechte eingreifende Kompetenzen, weite Interpretationsspielräume und das Handeln unter Geheimhaltung erfordern ein Gegengewicht, das die Verhältnismäßigkeit sicherheitsbehördlichen Vorgehens überprüft. Kontrolle bedeutet dabei nicht nur politische Aufsicht durch Parlamente und Kontrollgremien oder gerichtliche Überprüfungen, sondern auch öffentliche Kontrolle durch Medien, zivilgesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft oder Whistleblower:innen. Dies zeigte zuletzt etwa die Aufdeckung des Einsatzes der Spähsoftware Pegasus, an der unter anderem Amnesty International sowie die Organisationen Citizen Lab und Forbidden Stories beteiligt waren. Gleichzeitig wird die Kontrolle von zunehmend transnational vernetzten und technologisch aufgerüsteten Sicherheitsbehörden mit immer breiteren Zuständigkeiten zunehmend schwieriger.

Der von den Parteispitzen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ausgehandelte Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“ setzt im begrifflichen Dreiklang des Untertitels den Begriff der Freiheit nach vorne. In der Tat balanciert der Koalitionsvertrag die Referenzen zu Sicherheit und Freiheit im Vergleich zu den zwei großen Koalitionen in den vergangenen beiden Legislaturperioden anders aus. In den 20 Jahren zuvor hatte lediglich die schwarz-gelbe Koalition der Jahre 2009 bis 2012 eine ähnliche Verteilung → **36**/143 vorgenommen – allerdings mit einer deutlich stärkeren Betonung von wirtschaftlicher Freiheit statt bürgerrechtlicher Konnotationen.

**36** „Sicherheit“ und „Freiheit“ in den Koalitionsverträgen (2002–2021) Quelle → **5** /148



Insgesamt steht bei der Ampelkoalition weniger die Ausweitung sicherheitsbehördlicher Kompetenzen im Fokus als vielmehr deren Kontrolle, die Effizienz ihres Handelns sowie die Evaluation von Sicherheitsgesetzen und sicherheitsbehördlichen Kompetenzen. Dieser Grundtenor bleibt aber im Detail der Verfahren, der Zusammensetzung einzelner Gremien und hinsichtlich Transparenzvorgaben ausbaufähig und im Bereich der Reflexion nachrichtendienstlicher und sicherheitsbehördlicher Zusammenarbeit auf internationaler und europäischer Ebene gänzlich unscharf. Diese Vorhaben müssen konkretisiert und demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle gestärkt werden. Dabei stellen sich vor allem folgende Herausforderungen.

Erstens werden Sicherheitsinstitutionen vor dem Hintergrund eines immer breiteren Sicherheitsverständnisses und des Umgangs mit transnationalen Risiken neue Aufgaben- und Themengebiete zugewiesen. Dies führt zum einen dazu, dass auch Institutionen jenseits der klassischen Sicherheitsbehörden wie Polizei oder Nachrichtendienste zunehmend an der Bearbeitung von Sicherheitsproblemen beteiligt sind und dabei zum Teil auch mit entsprechenden Eingriffsbefugnissen ausgestattet werden. So nehmen in der Pandemie etwa auch Gesundheitsämter weitreichende Aufgaben im Bereich der Gefahrenabwehr wahr. Aber auch private Akteure können grundrechtsrelevante Eingriffe vornehmen, etwa bei der Löschung von Online-Inhalten der Betreiber sozialer Medien (→ Ahmed et al. 2019). Damit stellt sich die Frage demokratischer Kontrolle für immer mehr Bereiche und Institutionen. Zum anderen handelt es sich dabei in der Regel um komplexe, oftmals besonders kontroverse politische Angelegenheiten, die direkt den Alltag vieler Bürger:innen betreffen (→ Bethke et al. 2018). Dies zeigt sich aktuell in Diskussionen zum Umgang mit der Corona-Pandemie, könnte sich langfristig aber auch bei Debatten über Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels auswirken. Damit zusammenhängende Konflikte stellen eine besondere Herausforderung für den konstruktiven und gewaltfreien Konfliktaustrag in demokratischen Gesellschaften dar. Sie erfordern daher intensive politische und gesellschaftliche Diskussion und lassen sich nicht einfach durch die Subsumierung unter einen übergreifenden Sicherheitsimperativ lösen. In Anbetracht der Proliferation von Sicherheitsaufgaben sollte sich die Rolle der Sicherheitsbehörden weitgehend darauf beschränken, akute Gefahren, Gewalt oder klar extremistisches Verhalten einzudämmen.

Die Rolle der Sicherheitsbehörden bei Pandemie und Klimawandel sollte sich auf die Eindämmung von Gewalt und akuten Gefahren beschränken

Zweitens erschweren die Nutzung neuer Technologien, die immer größere Datenmengen verarbeiten und die transnationale Vernetzung von Sicherheitsbehörden → **5.2** deren Kontrolle durch primär nationale Institutionen mit begrenzter Reichweite. Da sicherheitsbehördliche Arbeit insbesondere im Bereich der Nachrichtendienste regelmäßig verdeckt stattfindet und der Rechtsschutz von Betroffenen in derartigen Konstellationen beschränkt ist, kommt der umfassenden Information demokratischer Kontrollgremien besondere Bedeutung zu. Kontrollgremien mangelt es oftmals an der technologischen und personellen Ausstattung, um ihre Aufsichtsfunktion adäquat ausüben zu können. Sie haben in vielen Fällen keinen Zugang zu entsprechenden elektronischen Datenbanken oder Algorithmen, um etwa Datenfilter unabhängig überprüfen zu können.

Kontrollmöglichkeiten durch Aufsichtsbehörden werden bei der Entwicklung neuer Überwachungstechnologien bisher kaum mitgedacht. Der Koalitionsvertrag thematisiert zwar die Bedeutung des Datenschutzes sowie den Aufbau technischer Expertise sowohl bei der Verwaltungsmodernisierung und der Arbeitsweise von Sicherheitsbehörden wie auch im Bereich Forschung und Wissenschaft. Der stetige Aufbau technologischer Fähigkeiten in Sicherheitsbehörden spiegelt sich bisher allerdings nur bedingt in der Ausstattung und Ausgestaltung der Kontrollgremien und -verfahren.



Drittens sind Befugnisse zur Speicherung und Auswertung von Daten, die ursprünglich unter dem Eindruck konkreter Ereignisse wie etwa Terroranschlägen beschlossen und teilweise zeitlich befristet wurden, inzwischen in vielen Fällen verstetigt und ‚normalisiert' worden → **5.2**. Zudem werden immer wieder Daten für Ermittlungszwecke genutzt, für die sie ursprünglich nicht vorgesehen waren. Die gerichtliche Kontrolle kann in diesen Fällen als Korrektiv wirken, allerdings lässt sich langfristig auch in der Rechtsprechung eine Aufwertung von Sicherheitsbelangen im Abwägungsprozess beobachten. Eine unabhängige und ergebnisoffene Evaluierung durch den Bundestag beziehungsweise unabhängige Sachverständige ist daher von zentraler Bedeutung. Bisherige Evaluierungen der deutschen Sicherheitsgesetze wurden diesem Anspruch meist nicht gerecht. Beispielhaft dafür steht der Bericht, der der Entfristung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes im November 2020 vorausging. Die Ampelkoalition strebt an, die existierenden Sicherheitsgesetze hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Freiheit und Demokratie bis Ende des Jahres 2023 umfassend wissenschaftlich zu evaluieren. Zudem möchte sie eine sogenannte Überwachungsgesamtrechnung durchführen lassen, bei der die Gesamtzahl der bereits vorhandenen Eingriffsbefugnisse und Grundrechtseinschränkungen erfasst werden soll, um diese bei zukünftigen Entscheidungen berücksichtigen zu können. Künftige Gesetzgebung soll durch eine unabhängige „Freiheitskommission" begleitet werden. Die institutionelle Aufhängung, die Verfahren der Besetzung und die Arbeitsweisen der Evaluationsgremien bleiben allerdings noch im Dunkeln. Die genaue Rolle einer ebenfalls im Koalitionsvertrag aufgeführten interdisziplinären Bundesakademie ist noch gänzlich unklar. Zudem gilt es, methodische Schwierigkeiten und Grenzen systematisch zu reflektieren. Die wissenschaftliche Unabhängigkeit muss sichergestellt und sollte durch Transparenzgebote und Beteiligung der Öffentlichkeit ergänzt werden.

Viertens verlagern sich Aufgaben der inneren Sicherheit zunehmend auf die internationale und insbesondere europäische Ebene. Trotz Fortschritten, etwa beim europäischen Rechtsschutz: Der weitere Ausbau europäischer Sicherheitsagenturen oder gar die Übertragung eigener operativer Ermittlungs- oder Eingriffsbefugnisse sollte nur bei einem gleichzeitigen Ausbau demokratischer und rechtsstaatlicher Kontrolle auf der europäischen Ebene erfolgen. Es bleibt insgesamt verwunderlich, dass ein Koalitionsvertrag, der sich sehr emphatisch zu Europa und der internationalen Zusammenarbeit bekennt, den Bereich der nachrichtendienstlichen und sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit mit anderen Ländern fast gänzlich ausblendet. Es ist wichtig, dass sich die deutsche Bundesregierung in der Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit en-

gagiert einbringt und frühzeitig strategische Ziele absteckt – dies erstreckt sich auf die Diskussionen zur weiteren Ausgestaltung einer europäischen Staatsanwaltschaft bis hin zu Standardsetzungen im Rahmen internationaler Organisationen, so beispielweise im Umgang mit und bei der Kategorisierung von Hassrede oder in der Debatte um Transparenzgebote für und Eingriffsbefugnisse in soziale Plattformen.



Fünftens gehen die in vielen Ländern beobachteten Trends der Entdemokratisierung und Infragestellung demokratischer Institutionen (→ Albrecht et al. 2021) mit Herausforderungen für die Sicherheitsbehörden einher. Auch in demokratischen Gesellschaften versuchen vor allem rechtspopulistische Akteure, die zum Teil in Regierungsverantwortung stehen, Sicherheitsbehörden für ihre Zwecke zu instrumentalisieren – so etwa die Einschränkung von Oppositionskräften oder unabhängigen Medien – oder Ermittlungsbehörden und Gerichte als politisiert oder illegitim zu diskreditieren. Sowohl in Ungarn als auch in Polen haben Sicherheitsbehörden etwa auf Geheiß der Regierung die Spähsoftware Pegasus zur Überwachung der Opposition genutzt. Die Bundesregierung sollte solche Praktiken noch deutlicher im europäischen Kontext thematisieren und dabei neben Austausch und Überzeugungsarbeit auch auf die Druckmittel im Rahmen des Rechtsstaatsmechanismus verweisen. Auch freie und ausreichend ausgestattete Medien sind zentral für eine funktionierende demokratische Kontrolle. Angriffe auf Medienvertreter:innen oder Diskussionen um die Einschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zeigen, dass dieses Gut auch in Deutschland fragil bleibt und geschützt werden muss. Zudem finden sich extremistische und antidemokratische Kräfte mitunter auch in den Sicherheitsbehörden selbst.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Wenn die Kompetenzen von Sicherheitsinstitutionen im Kampf gegen Unsicherheit stetig ausgeweitet werden, kann das für die demokratischen Grundprinzipien zur Gefahr werden. Dies wird vor allem im Bereich der Überwachung durch die Nachrichtendienste deutlich. Transnationale Vernetzung und die Speicherung immer größerer Datenmengen lassen die demokratische Kontrolle zu einer politischen Herausforderung werden. Viele ursprünglich befristete Regelungen wurden in dauerhaftes Recht überführt, während gleichzeitig trotz sinkender Opferzahlen neue Gesetze beschlossen wurden. Im Umgang mit der Corona-Pandemie oder dem Klimawandel erweitern die Sicherheitsbehörden ihr Aufgabenspektrum, und immer mehr Akteure nehmen zentrale Sicherheitsaufgaben wahr. Auch Sicherheitsinstitutionen selbst sind immer wieder mit Extremismus in den eigenen Reihen konfrontiert.

Eine grundrechtsorientierte Sicherheitspolitik sowie effektive demokratische Kontrollen gewinnen in dieser Situation an zusätzlicher Bedeutung. Die inzwischen kaum noch überschaubare Fülle an Sicherheitsgesetzen bedarf einer unabhängigen und grundlegenden Evaluierung, die diesem Standard tatsächlich gerecht wird. Eine systematische und zeitnahe

„Überwachungsgesamtrechnung“ bietet die Möglichkeit, bei Entscheidungen auch die bereits bestehende Fülle an Freiheitseinschränkungen zu berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte die im Koalitionsvertrag angekündigten Schritte inhaltlich mit Leben füllen sowie eine unabhängige und wissenschaftlich fundierte Umsetzung unter angemessener Beteiligung der Öffentlichkeit sicherstellen. Die zunehmende Komplexität von Sicherheitsaufgaben und ihren Trägern muss mit einer ausdifferenzierten demokratischen Kontrolle einhergehen, die auch über die notwendigen Ressourcen verfügt. Die Datenlage zu extremistischen Kräften in den Sicherheitsbehörden muss verbessert werden, um zielgerecht darauf reagieren zu können. Gesellschaftliche Probleme wie Klimawandel und Pandemie bedürfen politischer Antworten, die nicht zuvorderst eine Sicherheitsperspektive einnehmen.

---

1 Die Befragungen wurden in den USA, Kanada, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Spanien, Schweden, Großbritannien, Australien, Japan und Südkorea durchgeführt.

## Autor:innen

Reem Ahmed
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Stephen Albrecht
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Lea Brost
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Hendrik Hegemann (Koordination)
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Dr. Julian Junk
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

PD Dr. Martin Kahl (Koordination)
IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Isabelle Stephanblome
HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

## Quellenverzeichnis


*Ahmed, Reem et al.* 2019: Manipulation und Mobilisierung im Netz, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2019. Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner. Münster, 137–157.

*Albrecht, Stephen et al.* 2021: Demokratien auf der Kippe: Globale Trends und Bedrohungen, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2021. Europa kann mehr! Bielefeld, 137–155.

*Bethke, Felix et al.* 2018: Transnationale Sicherheitsrisiken. Der innere Frieden in Gefahr, in: BICC/HSFK/INEF/IFSH (Hrsg.): Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte. Münster, 125–143.

*Bundesamt für Verfassungsschutz 2021:* Statement von BfV-Präsident Thomas Haldenwang zur Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes 2020, in: https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/reden/DE/2021/statement-haldenwang-vorstellung-des-verfassungsschutzberichts-2020.html; 08.02.2022.

*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021*: Verfassungsschutzbericht 2020.

*Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020*. Verfassungsschutzbericht 2019.

*Bundeministerium des Innern, für Bau und Heimat/Bundeskriminalamt 2021*: Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, Bundesweite Fallzahlen (04.05.2021), in: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.html; 08.02.2022.

*Deutscher Bundestag 2021a*. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Demonstrationsgeschehen mit Bezug zur Corona-Pandemie, Drucksache 19/29654, 02.05.2021.

*Deutscher Bundestag 2021b*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Marcel Emmerich, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Aktuelle Entwicklungen in der antisemitischen und rechtsextremen „Querdenken"-Szene, Drucksache 19/32330, 07.09.2021.

*Deutscher Bundestag 2021c*: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Stephan Brandner und der Fraktion der AfD, Politisch motivierte Gewalttaten in Deutschland, Drucksache 20/356, 29.12.2021.

*Deutscher Bundestag 2021d*: Nachrichtendienste sehen im Rechtsextremismus die größte Bedrohung, in: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw43-kontrollgremium-858718; 08.02.2022.

*Deutscher Bundestag 2022*: Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 10. Januar 2022 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 12. Januar 2022, Drucksache 20/428, 14.01.2022.

*Dörner, Jan/Sanches, Miguel/Unger, Christian 2021*: Verfassungsschutzchef befürchtet Gewalt durch Corona-Leugner, in: WAZ 19.12.2021, https://www.waz.de/politik/verfassungsschutz-haldewang-interview-corona-querdenker-id234125347.html; 08.02.2022.

*Institute for Economics and Peace 2022*: Global Terrorism Index 2022, in: https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/.

*Krempl, Stefan 2021*: Geheimdienst: Bundestag legalisiert BND-Massenüberwachung erneut, heise online 26.03.2021, https://www.heise.de/news/Geheimdienst-Bundestag-legalisiert-BND-Massenueberwachung-erneut-5999069.html; 08.02.2022.

*Obermaier, Frederik/Obermayer, Bastian/Wiegand, Ralf 2021*: Pegasus-Projekt: Cyberangriff auf die Demokratie, in: Süddeutsche Zeitung 18. Juli 2021, https://www.sueddeutsche.de/politik/pegasus-menschenrechte-khashoggi-pegasus-project-cyberangriff-1.5355897; 08.02.2022.

*Ortiz, Isabell/Burke, Sara/Berrada, Mohamed/Saenz Cortés, Hernán 2022*: World Protests. A Study of Key Protest Issues in the 21st Century. London.

*Poushter, Jacob/Huang, Christine 2020*: Despite Pandemic, Many Europeans Still See Climate Change as Greatest Threat to Their Countries. PEW Report, in: https://www.pewresearch.org/global/2020/09/09/despite-pandemic-many-europeans-still-see-climate-change-as-greatest-threat-to-their-countries/; 08.02.2022.


## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**35** /138
*Entwicklung der politisch motivierten Gewalttaten nach Phänomenbereich (2011–2021)*
Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020, Bundesweite Fallzahlen, S. 5; Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter vom 12. Januar 2022, Drucksache 20/428, 14.01.2022, S. 17.

**36** /143
*„Sicherheit" und „Freiheit" in den Koalitionsverträgen (2002–2021)*
Eigene Erhebung
Layout: Julian Junk. HSFK, April 2022.

## Abkürzungsverzeichnis

**A**

| | |
|---|---|
| ACLED | Armed Conflict Location & Event Data Project |
| APSA | African Peace and Security Architecture |
| AU | Afrikanische Union |
| AVV | Atomwaffenverbotsvertrag |

**B**

| | |
|---|---|
| BAMAD | Bundesamt für den Militärischen Abschirmdienst |
| BfV | Bundesamt für Verfassungsschutz |
| BKA | Bundeskriminalamt |
| BMI | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat |
| BMVg | Bundesministerium der Verteidigung |
| BND | Bundesnachrichtendienst |
| BSI | Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik |

**C**

| | |
|---|---|
| CRSV | Conflict Related Sexual Violence |
| CWÜ | Übereinkunft über das Verbot chemischer Waffen (Chemiewaffen-Konvention) |

**E**

| | |
|---|---|
| ECOWAS | Economic Community of West African States |
| EU | Europäische Union |
| EU GHRSR | EU Global Human Rights Sanctions Regime |

**F**

| | |
|---|---|
| FATF | Financial Action Task Force |
| FCAS | Future Combat Air System |
| FMLN | Frente Farabundo Marti para la Liberacion Nacional, El Salvador |

**G**

| | |
|---|---|
| GASP | Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU |
| GCHQ | Government Communications Headquarters |
| GETZ | Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum |
| GII | Gender Inequality Index |
| GPI | Global Peace Index |
| GSVP | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik |
| GTAZ | Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum |

**I**

| | |
|---|---|
| IAEO | Internationale Atomenergie-Organisation |
| IEP | Institute for Economics and Peace |
| IIT | Investigation and Identification Team |
| INF | Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty |
| INSTEX | Instrument in Support of Trade Exchanges |
| IS | Islamischer Staat |
| IStGH | Internationaler Strafgerichtshof |

**J**

| | |
|---|---|
| JCPOA | Joint Comprehensive Plan of Action |

**K**

| | |
|---|---|
| KfE | Koordinierungsstelle für Extremismusverdachtsfälle |
| KSE-Vertrag | Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa |
| KSZE | Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |

**L**

| | |
|---|---|
| LDCs | Least Developed Countries |
| LfV | Landesamt für Verfassungsschutz |
| LGBTQI* | Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Intersexual |

**M**

| | |
|---|---|
| MENA | Middle East & North Africa Region |

**N**

| | |
|---|---|
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NetzDG | Netzdurchsuchungsgesetz |
| NGO | Non-governmental Organization |
| NPDI | Non-Proliferation and Disarmament Initiative |
| NSA | National Security Agency |
| NVV | Nichtverbreitungsvertrag |

**O**

| | |
|---|---|
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| OVCW | Organisation für das Verbot chemischer Waffen |

**P**

| | |
|---|---|
| PESCO | Permanent Structured Cooperation on Security and Defence |
| PMK | Politisch motivierte Kriminalität |

**R**

| | |
|---|---|
| RO | Regionale Organisationen |

**S**

| | |
|---|---|
| SADC | Southern African Development Community |
| SALT II | Strategic Arms Limitation Talks II |
| SIPRI | Stockholm International Peace Research Institute |
| START | Strategic Arms Reduction Treaty |
| SWIFT | Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication |

**T**

| | |
|---|---|
| TRC | Truth and Reconciliation Commission |

**U**

| | |
|---|---|
| UCDP | Uppsala Conflict Data Program |
| UNAMID | VN/AU-Mission im Sudan/Darfur (United Nations African Union Hybrid Operation in Darfur) |
| UNDP | United Nations Development Program |

**V**

| | |
|---|---|
| VN | Vereinte Nationen |

**W**

| | |
|---|---|
| WFP | World Food Program |
| WHO | World Health Organization |
| WI | Weaponized Interdependence |
| WPS | Women, Peace and Security |

**2022 /**
Friedensfähig in Kriegszeiten /
**friedensgutachten**

→ PDF
www.friedensgutachten.de



**BICC** Bonn International Centre for Conflict Studies
Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research
Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn
www.bicc.de

**HSFK** Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt
www.hsfk.de

**IFSH** Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin
Beim Schlump 83, 20144 Hamburg
www.ifsh.de

**INEF** Institut für Entwicklung und Frieden
Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Prof. Dr. Tobias Debiel Stv. Direktor
Lotharstraße 53, 47057 Duisburg
www.uni-due.de/inef

**Redaktionsleitung**
Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

**Visuelle Konzeption und Gestaltung**
Diesseits – Kommunikationsdesign, Düsseldorf

**Produktion**
Sieprath GmbH | marketingservices & printmanagement, Aachen

**Übersetzung** Carla Welch

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter http://dnb.d-nb.de abrufbar.



**Erschienen 2022 im transcript Verlag, Bielefeld**


Print-ISBN **978-3-8376-6403-4**
PDF-ISBN **978-3-8394-6403-8**
Buchreihen-ISSN **0932-7983**
Buchreihen-eISSN **2751-3866**
https://doi.org/10.14361/9783839464038

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: *https://transcript-verlag.de*
Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter *www.transcript-verlag.de/vorschau-download*

Gefördert durch



**friedensgutachten / 2021**

# Europa kann mehr!

Herausgegeben von

BICC – Bonn International Centre for Conflict Studies

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Die Europäische Union (EU) steht vor enormen Herausforderungen: In der Rivalität zwischen den USA und China muss sie ihre Position bestimmen. Die Konflikte in Osteuropa und im Südkaukasus brauchen kreative, pragmatische Lösungen. Um die Folgen der Covid-19-Pandemie zu bewältigen, ist globale Solidarität vonnöten. Und es gilt, sich der weltweiten Erosion der Demokratie entgegenzustellen. All das erfordert, dass die EU ihre „strategische Autonomie" gezielt friedenspolitisch ausrichtet. Nicht zuletzt könnten die Reduktion der Militärausgaben und die Eindämmung von Gewalt eine Corona-Friedensdividende erzeugen, um die Auswirkungen der Pandemie abzumildern und die Weltwirtschaft sozial-ökologisch zu erneuern. Europa kann mehr – aber es muss auch mehr wollen.

2021, 160 S., 15,00 €, br.
ISBN 978-3-8376-5786-9

**Jetzt abonnieren!**

Das Friedensgutachten können Sie direkt zur Fortsetzung bestellen. Die Zusendung der jährlichen Ausgabe erfolgt unmittelbar nach Erscheinen.

Bestellen Sie Ihr Abonnement per E-Mail hier:
service@transcipt-verlag.de

Weitere Informationen:
https://www.transcript-verlag.de/reihen/politikwissenschaft/friedensgutachten/

**friedensgutachten / 2020**
Im Schatten der Pandemie: letzte Chance für Europa
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2020, 160 S., 15,00 €, br., ISBN 978-3-8376-5381-6

**friedensgutachten / 2019**
Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner.
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2019, 160 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14351-8

**friedensgutachten / 2018**
Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte
Herausgegeben von BICC, HSFK, IFSH, INEF
2018, 146 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-14023-4

**friedensgutachten / 2017**
Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen
2017, 310 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13758-6

**friedensgutachten / 2016**
Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch, Max M. Mutschler, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler
2016, 290 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13370-0

**friedensgutachten / 2015**
Herausgegeben von Janet Kursawe, Margret Johannsen, Claudia Baumgart-Ochse, Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner
2015, 258 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13038-9

**friedensgutachten / 2014**
Herausgegeben von Ines-Jacqueline Werkner, Janet Kursawe, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Marc von Boemcken
2014, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12556-9

**friedensgutachten / 2013**
Herausgegeben von Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner, Margret Johannsen, Bruno Schoch
2013, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12151-6

**friedensgutachten / 2012**
Herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Janet Kursawe, Margret Johannsen
2012, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11598-0

**friedensgutachten / 2011**
Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Tobias Debiel, Christiane Fröhlich
2011, 404 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11136-4

**friedensgutachten / 2010**
Herausgegeben von Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler
2010, 424 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10602-5

**friedensgutachten / 2009**
Herausgegeben von Jochen Hippler, ChristianeFröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder
2009, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10087-0

[transcript]

www.transcript-verlag.de
www.friedensgutachten.de

**friedensgutachten / 2022**

# Friedensfähig in Kriegszeiten

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine hat die europäische Sicherheitsarchitektur zum Einsturz gebracht. Das Friedensgutachten 2022 analysiert die Eskalation, zeigt Folgen für die Ukraine und die Region auf und richtet den Blick auf die Neuausrichtung der deutschen und europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Neben den globalen Implikationen des Krieges werden auch die Erfolgsbedingungen und Grenzen von Sanktionen dargelegt sowie die Krise der globalen nuklearen Ordnung analysiert.

Darüber hinaus zeigen die Untersuchungen zum globalen Konfliktgeschehen, dass internationalisierte Konflikte, dschihadistische Gewaltakteure sowie Gewalt und Diskriminierung gegen Frauen und LGBTQI*-Minderheiten neue friedenspolitische Akzente erfordern. Und die wegen Terrorgefahr, Pandemie und Extremismus stetig ausgeweiteten Kompetenzen der Sicherheitsinstitutionen im Innern der Demokratien bedürfen ebenfalls stärkerer demokratischer Kontrolle.

Das Friedensgutachten 2022 analysiert das Kriegs- und Konfliktgeschehen, zeigt Trends der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf und gibt friedenspolitische Empfehlungen für Bundestag und Bundesregierung. Mit seinen konkreten Handlungsempfehlungen ist das Gutachten ein zentrales Medium für den Dialog zwischen Wissenschaft, Gesellschaft und Politik. Die deutschen Friedensforschungsinstitute (BICC/HSFK/IFSH/INEF) geben das Gutachten seit 1987 heraus.

www.friedensgutachten.de

Gefördert durch die
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)

ISBN 978-3-8376-6403-4

